

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

14

**ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN
Volumen III**

**Secretaría Permanente del Sistema Económico
Latinoamericano, SELA
Santiago González Cravino**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1998**

ÍNDICE

	Página
Resumen	5
CAMBIO Y CONTINUIDAD EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN INTERNACIONAL	
<i>Secretaría Permanente del SELA</i>	7
Presentación	7
Introducción	7
I. CAMBIO Y CONTINUIDAD EN EL ORDEN INTERNACIONAL	8
II. RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN	13
III. LOS ESCENARIOS INTERNACIONALES	18
IV. LA DIMENSIÓN CULTURAL: EL ESLABÓN PERDIDO DE LA GLOBALIZACIÓN	23
V. A MODO DE CONCLUSIÓN: RECREAR EL ROL DEL ESTADO ...	32
GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL: EL CASO MERCOSUR	
<i>Santiago González Cravino</i>	35
I. EL MARCO DE REFERENCIA	35
II. LA INTEGRACIÓN DEL SUR ¿UNA NUEVA CONCEPCIÓN?	42
III. LO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	44
IV. IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: HACIA UNA TRANSFRONTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	47
V. SOBRE UNA AGENDA DE TEMAS PENDIENTES	52
VI. EL PUNTO DE PARTIDA	53
BIBLIOGRAFÍA	55

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y ESQUEMAS

Cuadro I-1	LA "GLOBALIZACIÓN": ALGUNOS INDICADORES	14
Cuadro I-2	GLOBALIZACIÓN: UN FENÓMENO DIVERSO	15
Cuadro I-3	CONSECUENCIAS PROBABLES DE DISTINTAS FORMAS DE INGRESO DE CAPITALES EXTRANJEROS	19
Gráfico II-1	LA "GLOBALIZACIÓN" Y LOS ESCENARIOS DE LAWRENCE, BRESSAND E ITO	21
Esquema 1	IDENTIDAD CULTURAL, MODERNIZACIÓN Y RÉGIMEN POLÍTICO	27

Resumen

El tercer volumen de este número de la serie incluye dos trabajos sobre el tema de la globalización y de sus impactos sociales como marco referencial amplio de las nuevas modalidades de la integración latinoamericana.

El primero de los ensayos titulado "Cambio y continuidad en el proceso de globalización internacional: escenarios de fin de siglo" fue elaborado por la Secretaría Permanente del SELA. Enfoca los procesos de la globalización y la regionalización a nivel mundial desde el punto de vista del papel y las funciones del Estado-Nación. Se examinan los escenarios políticos actuales, sus riesgos y oportunidades, y sus perspectivas de futuro. En la última sección se abordan las especificidades regionales del mundo actual atendiendo a los factores culturales, considerados como "el eslabón perdido del proceso de globalización".

El segundo de los trabajos incluidos fue preparado por Santiago González Cravino, y se titula "Globalización, integración y cohesión social: el caso MERCOSUR". El ensayo parte también del escenario internacional globalizado para abordar sucesivamente aspectos sociales de la integración que responden tanto a la vertiente económica como a la política del tema, y concretiza sus reflexiones aplicándolas al avance del MERCOSUR como un acuerdo pensado predominantemente por economistas pero influido desde el inicio por el marco del proceso de democratización.

CAMBIO Y CONTINUIDAD EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN INTERNACIONAL: ESCENARIOS DE FIN DE SIGLO¹

Secretaría Permanente del SELA

Presentación

La Secretaría Permanente ha elaborado el presente documento con el propósito de contribuir a la reflexión de los gobiernos de los Estados Miembros sobre la evolución de las relaciones económicas internacionales, a través del análisis del proceso de globalización de la economía mundial desde un contexto amplio que incluye necesariamente las vertientes política y cultural en que éste se inscribe.

Debe subrayarse el carácter académico del trabajo, por lo que su contenido no implica un juicio de valor sobre los fenómenos o políticas que en él se analizan por parte de la Secretaría Permanente. En ese sentido, el documento debe ser tomado como un esfuerzo destinado a reflejar el pensamiento académico regional e internacional sobre la materia.

El documento es el resultado de la labor de un equipo de especialistas coordinado por Fernando Porta e integrado por Roberto Russell, Roberto Bouzas y Carlos Moneta, que contó con valiosos aportes de Luciano Tomassini y Armando Di Filippo, y con el financiamiento parcial del PNUD y de la UNESCO.

Este trabajo pretende, asimismo, reflejar una pauta de acción de la Secretaría Permanente, propuesta dentro de su nuevo programa de trabajo de mediano plazo, destinada a proporcionar a los Estados Miembros elementos para la reflexión sobre la situación y tendencias de las relaciones económicas internacionales, como marco en el cual se desenvuelve la labor del Organismo, contando para ello con el concurso de una red cada vez más amplia de investigadores de la región.

Introducción

La problemática del cambio de los órdenes mundiales es una de las cuestiones que despierta más interés y polémica en la disciplina de las relaciones internacionales. El fin del orden mundial denominado "guerra fría" ha dado lugar a un renovado debate sobre este tema que se concentra en la naturaleza del cambio (cuantitativo o cualitativo), los escenarios alternativos de orden mundial y los temas principales de la nueva agenda global. Frecuentemente, este debate tiende a desarrollarse en un marco demasiado

¹ Este documento fue presentado a la XXII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, realizada en Montevideo, Uruguay, del 22 al 25 de octubre de 1996. Circuló en esa ocasión con la signatura SP/CL/XXII.O/Di N°4.

estrecho. Se limita a especular sobre los rasgos que tendrá el orden emergente partiendo del cambio de un orden (guerra fría) por otro (aún sin nombre). Sin embargo, el proceso de cambios profundos del orden mundial precede y excede largamente el fin de la rivalidad Este/Oeste. Aun más, en buena medida lo explica.

Por otra parte, toda reflexión sobre las tendencias globales debe incluir, además de los aspectos ligados a los cambios, un análisis de los elementos de continuidad. Estos últimos suelen soslayarse o ignorarse, particularmente en los trabajos de los teóricos que asumen las visiones extremas de la globalización.

Desde hace más de una década la globalización se ha impuesto como uno de los rasgos característicos de la economía internacional de fin de siglo. La importancia de este fenómeno se deriva de dos hechos. Por un lado, de su impacto sobre el funcionamiento de los mercados y la efectividad de las políticas públicas. Por el otro, de su utilidad como atajo para formular diagnósticos sobre el cambiante equilibrio de la relación entre Estado y mercado y para hacer recomendaciones sobre la orientación deseable de las políticas públicas.

En este contexto de diversidad se explica que el fenómeno de la globalización sea compatible con escenarios alternativos del orden internacional de fin de siglo. Este cuadro se refuerza si se toman en consideración dos desarrollos paralelos: por un lado, que los Estados nacionales continúan siendo la unidad de organización central de las acciones regulatorias; por el otro, que el peso relativo de las economías nacionales en el sistema internacional se ha alterado sensiblemente en las dos últimas décadas. Los desafíos que este cuadro de diversidad e incertidumbre plantea para los países de América Latina y el Caribe son monumentales. Sin embargo, desde un punto de vista práctico se trata no sólo de enumerar sus riesgos sino, también, de identificar las ventanas de oportunidad que se abren en este nuevo contexto y los márgenes de acción remanentes que surgen de las especificidades nacionales.

Este trabajo se compone de cuatro secciones. En la primera se examinan los principales elementos de cambio y continuidad en el orden político contemporáneo. En la segunda sección se evalúan las principales características de la globalización, en tanto proceso de mercado y fenómeno y espacio de política, y se revisan algunas de sus oportunidades potenciales. En la tercera sección se describen cuatro escenarios alternativos de mediano y largo plazo, privilegiando los aspectos económicos, y se discuten sus posibles implicancias para América Latina y el Caribe. En la cuarta sección se analiza cómo la globalización de la cultura -dimensión frecuentemente olvidada del proceso de globalización- genera un conjunto de fenómenos que modifican los procesos de las sociedades nacionales y su política externa y se esbozan algunas propuestas de acción para América Latina y el Caribe ante la "cultura global". En la quinta sección, finalmente, se sugiere a modo de conclusión recrear el rol del Estado en la región a efectos de aprovechar mejor las nuevas condiciones de interdependencia.

I. CAMBIO Y CONTINUIDAD EN EL ORDEN POLÍTICO INTERNACIONAL

1. La crisis del orden westfaliano

El primer cambio a considerar es el debilitamiento de una estructura histórica de larga duración denominada "orden westfaliano". La crisis de este orden va mucho más allá de lo económico. Tiene que ver, entre otros factores de peso, con los cambios en los regíme-

nes políticos, con profundos cambios culturales y con la revolución en las "habilidades de la gente" (Rosenau, 1991).

Este cambio tiene importantes implicaciones prácticas, entre otras:

a) La crisis de su principio ordenador: la soberanía del Estado, entendida como poder supremo sobre una población y un territorio.

b) La crisis de su patrón básico de comportamiento: la búsqueda de la autonomía en un mundo caracterizado por las rivalidades interestatales (Zacher, 1992).

c) Como consecuencia de a) y b), la crisis o, al menos, el profundo cuestionamiento de las reglas de coexistencia y las instituciones en las que se basó este orden, particularmente, el equilibrio de poder, la acción de los grandes poderes en sus áreas de influencia y la guerra.

Desde aquí, se cuestiona la premisa central del orden westfaliano: que la interacción de los estados (entendidos como entidades relativamente autosuficientes y con un dominio exclusivo sobre un territorio y una población y que no responden a ninguna autoridad superior) es lo que domina la política global. "El mundo de hoy es pos-westfaliano: una mirada de restricciones normativas y una enorme pérdida de autonomía debido a fuerzas transnacionales están erosionando la soberanía del Estado en general, y al propio Estado, el piso mismo de la construcción westfaliana, se está resquebrajando en muchas partes del mundo (Hoffman, 1996).

Debe señalarse que el orden de Westfalia se vio afectado desde el inicio por un proceso dinámico de *status quo*, expansión y contracción de las entidades políticas, y la propia forma westfaliana se ha ido transformando a lo largo de los siglos (por ejemplo, su adaptación pos-napoleónica a la democracia y la soberanía popular). Así, el Estado-nación (la entidad política propia del orden westfaliano) fue desafiado por entidades subnacionales que apelan a lealtades distintas de las que propone y exige el primero (por ejemplo, los nacionalismos) y por entidades potencialmente expansivas basadas en consideraciones económicas, de clase, religión o ideológicas.

Por lo tanto, el proceso de cuestionamiento se ha dado en todas las épocas, es decir, no es un producto de la modernidad, y en cada época han coexistido distintos tipos de entidades políticas que mantienen relaciones de cooperación y conflicto. No obstante ello, esta dinámica de expansión y contracción nunca presentó tantos desafíos al Estado-nación como en la etapa actual. Para explicar este proceso hay que considerar otros dos cambios sustantivos: el fin de la guerra fría y la globalización.

La naturaleza de la rivalidad Este/Oeste hizo nuevamente necesario al Estado. La existencia de un claro enemigo reforzó la necesidad de contar con recursos de poder militar y de controlar a las respectivas sociedades por temor a que cayeran en manos de, o fueran captadas por, el otro bando. El hecho de que esta rivalidad estuviera en el tope de la agenda de los países más poderosos y la posibilidad, aunque suicida, de una guerra general, preservó la importancia del gobierno en el nivel nacional y contribuyó a ocultar muchas de sus crecientes debilidades. Terminada la guerra fría, estas debilidades se han hecho manifiestas. Al mismo tiempo, el fin de la guerra fría, como el fin de la Guerra de los Treinta Años, ha facilitado el despertar de viejas identidades y la reaparición de nuevas lealtades que procuran encontrar sustento político en diversas comunidades políticas.

La globalización, por su lado, ha afectado de manera dramática la importancia y el rol del Estado. La dinámica de la economía contemporánea y la revolución tecnológica han hecho las fronteras obsoletas, alterando la naturaleza del tiempo y el espacio en la política global. En este marco, el Estado es menos autónomo y tiene menos control sobre los procesos políticos, económicos y sociales que se producen dentro de su territorio.

Parece importante, entonces, tomando como punto de partida el hecho de que el Estado-nación se encuentra afectado y debilitado, identificar el nuevo rol del Estado en el

marco de la globalización y resignificar el concepto de soberanía superando la perspectiva westfaliana. Esta tarea es de suma importancia para América Latina y el Caribe, dado que es básicamente una región receptora y no generadora de cambios. Y, por eso mismo, una región en la que el Estado es (y seguirá siendo por bastante tiempo) la entidad política de mayor importancia para hacer frente a los efectos negativos de la globalización y para abordar los aspectos que forman parte de la nueva "agenda negativa".

2. El fin de la guerra fría

El fin de la guerra fría puede verse como el fin de una confrontación ideológica o de una lucha entre dos grandes poderes, o ambas cosas a la vez.

Desde 1989, este proceso ha pasado por dos fases, al menos en el nivel de las percepciones predominantes. La primera se extiende desde el inicio de la caída del imperio soviético y la desaparición en cascada de los socialismos reales en Europa del Este hasta el fin de la guerra del Golfo. En esta fase (que algunos llaman del "voluntarismo liberal", y que tuvo su expresión más conocida y acaso extrema en la tesis de Francis Fukuyama sobre el "fin de la historia") prevalece una visión normativa del orden mundial enraizada en los supuestos básicos del internacionalismo liberal. En esta tradición, tres condiciones básicas deberían cumplirse para que haya orden mundial: la implantación de regímenes democráticos a escala plantearía, la realización de acuerdos entre países para mantener la seguridad colectiva y cooperativa; y, finalmente, el funcionamiento de una economía liberal, esto es, de condiciones que hagan posible el comercio entre las naciones y, por tanto, la especialización global.

La segunda etapa abarca desde la conclusión de la guerra del Golfo hasta el presente y está signada por la idea no del fin sino del "retorno a la historia" o, como lo puso un autor, por el "regreso al futuro", donde "futuro" debe leerse como "pasado" (Mearsheimer, 1990). Hechos tales como la desintegración de Yugoslavia, la guerra de Ruanda, la tragedia de Somalia, los conflictos en la ex-periferia interna del imperio soviético, el auge del fundamentalismo, pusieron término al optimismo propio de la primera fase y dieron lugar a que se hablara de manera creciente sobre el "nuevo desorden internacional". La muestra más representativa de las percepciones prevalecientes en esta segunda fase está en la tesis de Samuel Huntington sobre el "choque de las civilizaciones" (Huntington, 1993) y en los trabajos en clave neorrealista de Waltz (Waltz, 1993), Mearsheimer (Mearsheimer, 1990) y Layne (Layne, 1993) sobre los cambios en las relaciones de poder interestatales.

Entre liberales y realistas, hay numerosas y diversas posturas intermedias. Sin embargo, y por cierto con muchos matices, la mayoría de los autores que se encuentran dentro de estas posiciones tiende a coincidir en un punto central: que en una parte del mundo las relaciones internacionales estarían atravesando cambios cualitativos (claramente en el mundo que integran los países desarrollados), mientras que en el resto del planeta el pasado no haría más que repetirse. Puesto de otro modo, en un espacio el tiempo sería como una flecha y en el restante como un círculo, el del eterno retorno.

Estas distintas interpretaciones sobre el futuro de las relaciones internacionales, que reúnen elementos de signo opuesto, han provocado una gran confusión. La perspectiva liberal (como lo ha sido siempre) es esencialmente normativa, dado que vincula la idea de orden con la realización de determinados valores, por ejemplo la extensión de la democracia y los derechos humanos. La visión neorrealista (también como siempre) es demasiado estática, exageradamente pesimista y, en buena medida, reduccionista. La tesis

de Huntington es simplista y parcial. La idea del puro "desorden", finalmente, es trivial, además de incorrecta.

La manera más simple de sortear el problema es plantearnos qué tipo de orden internacional probablemente tengamos, a lo largo de un continuo que va desde la fragmentación y el conflicto hasta la cohesión y la cooperación. A este efecto, el fin de la guerra fría ha implicado:

- Una disminución importante del nivel de antagonismo de ideas, que no sólo se debe a la defección de la ex-Unión Soviética y al colapso de las concepciones que sostenían a los socialismos reales, sino también al debilitamiento relativo de los supuestos en los que se basaron los reclamos del Sur frente al Norte.

- El cambio de naturaleza de la competencia básica. Durante la guerra fría la rivalidad se fundaba en el sentido de misión de cada una de las partes. Había en esta disputa componentes esencialmente políticos, militares e ideológicos. Actualmente la competencia tiene otras características. En palabras de Pfaff, la competencia "todavía concierne a la influencia nacional, pero una influencia que se obtiene a través del éxito comercial y el liderazgo industrial y científico" (Pfaff, 1990).

- El ascenso al tope de la agenda global de temas que habían ocupado en el orden anterior un lugar subordinado y que forma parte de lo que se denomina la "agenda negativa": deterioro del medio ambiente, pobreza, población, proliferación, migraciones, narcotráfico, terrorismo, nacionalismos.

- La posibilidad de que se abra un espacio de acción mayor para los organismos internacionales y para el fortalecimiento y/o desarrollo de regímenes internacionales en numerosas áreas temáticas, particularmente en las áreas tradicionales de la seguridad interestatal (desarme, control de armamentos, proliferación nuclear y misilística, etc.) y en los temas de la "agenda negativa".²

- Un mayor espacio de acción e influencia en América Latina y el Caribe para actores estatales y privados extrahemisféricos. Sin embargo, Estados Unidos será por bastante tiempo el actor estatal clave para la región, dado que tiene un poder relacional y estructural mayor que el del resto de los estados. Puesto de otro modo, tiene más poder que ningún otro Estado para hacer que otros hagan lo que no harían si pudieran y continúa siendo el actor principal en las estructuras primarias del sistema mundial, es decir, las estructuras de seguridad, de producción y de conocimiento (Strange, 1993).

En lo que hace a las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe, el fin de la guerra fría implica:

- Un aumento de la importancia de los temas económicos en la agenda (aquí la región entra a Washington más por la ventana de la oportunidad que de los problemas)(Insulza, 1991; Buchanan y Sutliff (1996); Russell y Bouzas (1996) y un peso cada vez mayor de los "nuevos" temas de la "agenda negativa".

- Un cambio en los objetivos de la política de seguridad hemisférica. Aparece una mayor tendencia a institucionalizar las relaciones cívico-militares, orientar la acción de los militares latinoamericanos hacia la seguridad externa y la cooperación multinacional y contener la difusión de armas convencionales y de destrucción masiva.

² Vale citar como ejemplo el Plan de Lucha contra el Terrorismo de 25 puntos firmado por los países del G7 y Rusia el 30 de julio de 1996 en París. El documento prevé impulsar el intercambio rápido y secreto de información, reforzar las sanciones y la disuasión, restringir los desplazamientos de los terroristas (evitando que puedan beneficiarse con leyes de asilo), destruir sus fuentes de financiación e impedir que capitalicen a su favor el uso de las redes informáticas internacionales.

- Un nuevo tipo de intervencionismo dirigido a esencialmente proteger intereses norteamericanos afectados por los temas de la "agenda negativa" y que dará lugar a distintas versiones de diplomacia coercitiva.

- Una promoción más genuina de la democracia y de los derechos humanos. Durante la guerra fría promoción de la democracia significó, por lo general, apoyo casi a cualquier fuerza no comunista. Como recuerda Jervis: "Más frecuentemente, la prosecución de la democracia fue vista como demasiado peligrosa: el miedo al comunismo llevó a Estados Unidos a apoyar dictaduras de derecha por el temor a que en caso de que ellas fuesen desplazadas, los vencedores serían no los reformadores democráticos sino los izquierdistas de línea dura" (Jervis, 1991).

- Una influencia creciente de los actores no estatales en la elaboración de políticas hacia la región. En la opinión de Lowenthal: "Los agricultores y fabricantes, las empresas comerciales, los trabajadores, consumidores, grupos preocupados por el medio ambiente, grupos en pos de los derechos humanos y de las libertades civiles, los estadounidenses hispanos de diversos orígenes y perspectivas, eruditos, fundaciones y medios de comunicación, entre otros, competirán por afectar las políticas en un ambiente enormemente fragmentado y fácilmente permeable. Las alianzas y coaliciones que se forman varían según las cuestiones que se abordan y según los países y desafían las categorías simples" (Lowenthal, 1993).

3. El fenómeno de la globalización

El fenómeno que hoy se denomina comúnmente "globalización", y que puede ser visto como la fase actual de un largo proceso histórico, presenta (particularmente a partir de los años setenta) un conjunto de elementos que podríamos considerar novedosos.

Por una parte, señala la inédita extensión (alcance geográfico del fenómeno) y profundización (intensidad del fenómeno) de vinculaciones e interconexiones múltiples entre los estados y las sociedades que conforman el sistema mundial (Held y McGrew, 1993). Por otra, implica un aumento impresionante del grado y un cambio de clase de la interdependencia, que se expresa a través de múltiples redes de comunicación e interacción entre los gobiernos y las sociedades nacionales. La interdependencia lleva a la mayoría de los estados a enfatizar un enfoque colectivo más que meramente unilateral frente a una amplia gama de temas y a considerar la guerra como una alternativa cada vez menos tolerable.

Tales tendencias se afirman en la internacionalización creciente de la producción, las finanzas y el intercambio (ver más abajo). Este proceso, que escapa en gran medida al control de los estados, requiere una rearticulación de los espacios políticos, dado que el Estado ha dejado de ser el tipo de comunidad política adecuada para afrontar muchas de las nuevas realidades y desafíos políticos, sociales y económicos de un mundo interdependiente. Así, se aprecia una disyunción muy clara entre la autoridad territorial del Estado y el actual alcance de los sistemas de producción, distribución e intercambio y la globalización de las transacciones financieras (Rosecrance, 1996). El Estado tiende a adaptarse a esta situación "internacionalizándose" y transformándose en "mediador" entre las presiones internas e internacionales (Rosecrance, 1986).

En el marco de la globalización se ha producido la modificación del cuadro precedente de jerarquías económicas con el ascenso de diversos países del ex-Tercer Mundo (China, Tigres asiáticos y algunos latinoamericanos) y el agravamiento de la brecha entre los países subdesarrollados (África, diversos asiáticos y latinoamericanos) y desarro-

llados. Implica, de hecho, la exclusión de vastos sectores de la población mundial del proceso de producción, cuya consecuencia más obvia es el aumento en muchos países del desempleo, la pobreza y los flujos migratorios a través de las fronteras hacia las áreas donde hay más riqueza. La reacción frente a este proceso ha sido más bien levantar nuevos muros. Además, ha dado lugar al resurgimiento de expresiones tribales. En este marco, la globalización de la economía no es acompañada por una correspondiente globalización institucional.

II. RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN

1. El proceso de "globalización" y el papel del mercado

Como fenómeno de mercado, la globalización tiene su impulso básico en el progreso técnico y, particularmente, en la capacidad de éste para reducir el costo de mover bienes, servicios, dinero, personas e información. Esta reducción de la "distancia económica" ha permitido aprovechar las oportunidades de arbitraje existentes en los mercados de bienes, servicios y factores, disminuyendo (aunque no eliminando) la importancia de la geografía y la efectividad de las barreras de política. En la etapa actual, el proceso de "globalización" se caracteriza, además, por un notable incremento en la capacidad de las firmas para fragmentar geográficamente los procesos productivos, lo que ha tenido como contrapartida un crecimiento sostenido del comercio (especialmente de manufacturas) y la inversión internacionales (Cuadro I-1).

Para algunos autores la "globalización" es un fenómeno que lo abarca todo, por lo que en la práctica lo asimilan con la gradual desaparición del Estado-nación (Ohmae, 1995). Otros autores todavía advierten alguna función para las políticas nacionales, limitadas ahora a promover la construcción de un "Estado competitivo". Según esta visión, los límites a la efectividad de las políticas públicas estarían dados por su "capacidad efectiva para promover un clima de inversión relativamente favorable para el capital transnacional" (Cerny, 1995). En las antípodas de los primeros están quienes subrayan las especificidades en las políticas y arreglos institucionales y regulatorios nacionales como características dominantes de un sistema internacional todavía basado en la supervivencia del Estado-nación (Boyer, 1993).

Estas diferencias no son triviales debido a las distintas implicaciones de política de cada una de ellas. La visión de la "globalización" como un fenómeno que lo abarca todo tiene el atractivo de la simplicidad: el mercado domina y la adaptación es el curso razonable de acción en un marco de selección darwiniana expresada a través de la búsqueda de la "competitividad". Sin embargo, esta visión parece más una recomendación normativa respecto al mundo "deseable" que una descripción, aún estilizada, de la realidad.

Las otras dos visiones tienen el atractivo de incorporar la heterogeneidad y las especificidades nacionales como atributos del escenario internacional contemporáneo. Pero, ¿cuál es el peso relativo de la diversidad frente al fenómeno reconocido de la "globalización"? Dos factores son decisivos en este sentido, a saber: el tipo de transacciones involucradas (las características del mercado) y las características del Estado-nación sobre las que dichas transacciones influyen (Cuadro I-2).

La conveniencia de un análisis sobre las formas específicas en que el proceso de "globalización" afecta el funcionamiento de los mercados y la efectividad de las políticas

públicas es incluso evidente en el ámbito del mercado financiero, donde la erosión de las barreras geográficas y de política ha avanzado de manera más notable. Aun cuando las restricciones a la capacidad de los gobiernos para desarrollar políticas monetarias y fiscales independientes es evidente, el examen empírico muestra la existencia de márgenes de acción remanentes y de diferencias en el grado de autonomía de que disfrutaban las distintas autoridades nacionales.

Cuadro I-1

LA "GLOBALIZACIÓN": ALGUNOS INDICADORES

	Producción mundial 1983 = 100	Comercio mundial total 1983 = 100	Comercio mundial de manufacturas 1983 = 100	Inversión extranjera directa mundial 1983 = 100	Participación de los PED en el comercio mundial de manufacturas %	Participación de los PED en inversión extranjera directa mundial %
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	13.1	24.2
1984	103.8	105.8	102.8	116.1	12.7	20.8
1985	107.5	106.2	102.8	119.0	12.0	23.6
1986	111.3	117.4	125.7	192.5	13.1	14.7
1987	113.8	137.8	153.3	298.0	14.7	11.6
1988	118.8	157.0	176.6	367.4	15.6	15.7
1989	122.5	170.3	188.5	470.6	18.2	14.7
1990	125.0	192.3	216.4	493.0	17.9	14.8
1991	123.8	197.5	223.5	392.9	19.6	26.5
1992	125.0	213.1	244.4	396.9	20.8	30.1
1993	127.5	212.5	246.7	460.7	23.8	36.0
1994	131.3	237.7		468.1		39.3

Fuente: Gundlach y Nunnenkamp (1996).

Cohen (1996) subraya que la disciplina (macroeconómica) impuesta por la integración de los mercados financieros es menor de lo que parece por, al menos, tres razones. La primera es que las políticas fiscales y monetarias tienen un impacto limitado sobre las variables reales de la economía en el largo plazo, aún en circunstancias en que la movilidad del capital es imperfecta. La segunda es que la movilidad del capital aún dista de ser perfecta, como lo demuestran las investigaciones empíricas sobre el grado de sustituibilidad existente entre distintos activos nacionales. En tercer lugar, y dentro de ciertos márgenes, las autoridades aún enfrentan *trade-offs* entre su autonomía de política y el grado de inestabilidad cambiaria resultante. De hecho, a menos que las autoridades tengan una preferencia absoluta por la estabilidad del tipo de cambio, normalmente es posible conservar cierto grado de autonomía en el manejo de las políticas macroeconómicas a cambio de un cierto rango de volatilidad cambiaria.

Por consiguiente, aún en áreas directamente afectadas por el vasto proceso de globalización financiera las autoridades nacionales conservan grados de autonomía. Esta autonomía, sin embargo, no se distribuye de manera homogénea: algunos Estados nacionales (y sus autoridades públicas) disponen de ella en mayor dosis que otros. La cuestión relevante desde el punto de vista de las políticas no es, por consiguiente, si el proceso de globalización plantea restricciones (sobre lo cual no existe duda alguna), sino qué factores explican las diferencias nacionales y cuál es el carácter preciso del *trade off* que enfrenta cada autoridad pública. El grado de independencia (y reputación) de la

autoridad monetaria, las características estructurales de la relación entre el sector bancario y el industrial, la situación de las cuentas externas y otros atributos tales como el tamaño y el grado de apertura de la economía han sido identificadas como variables que influyen sobre el grado de autonomía de políticas de las autoridades nacionales (Cohen, 1996; Henning, 1994; Goodman y Pauly, 1993; Andrews, 1994).

Cuadro I-2

GLOBALIZACIÓN: UN FENÓMENO DIVERSO

CARACTERÍSTICAS	MERCADOS O ATRIBUTOS
Alta movilidad	Información Capital de cartera Tecnología
Muy móvil	Bienes Capital humano de los países pobres
Semi-móvil	Inversión en plantas Capital gerencial Principios de regulación y manejo de las empresas
Casi inmóvil	Capital humano de nivel medio Principios regulatorios y esquemas organizacionales básicos
Inmóvil	Infraestructura Principios profundos y consideraciones de soberanía

Otro ejemplo de supervivencia de las especificidades nacionales se dá en el ámbito microeconómico o el de las políticas sectoriales. En efecto, Garret y Lange (1991) subrayan que, aun cuando la autonomía de las políticas macroeconómicas nacionales se ha reducido severamente, puede constatararse la persistencia de políticas diferenciadas de aumento de la competitividad que hacen uso de instrumentos "ofertistas" de política. Factores tales como el grado de presencia del capital transnacional o las especificidades institucionales locales contribuyen al mantenimiento de tales diferencias.

En resumen, la globalización como fenómeno de mercado ha tenido un impacto considerable sobre el funcionamiento de los mercados y la efectividad de las políticas públicas nacionales. Sin embargo, las autoridades siguen disponiendo de grados variables de autonomía expresados en distintos *trade offs* de política. Por cierto, el alcance de autonomía ha sido sensiblemente recortado y varía de país a país. El análisis de los factores que explican esa variabilidad (incluyendo el rol de dinámicas de *path dependency*) parecen mas útiles que la mera reiteración de tendencias globales de validez general.

2. Globalización: el rol de las políticas

Pero la globalización no es únicamente un fenómeno impulsado por el mercado. Las políticas (por ejemplo, la remoción de las barreras que los separan y la armonización de prácticas e instituciones nacionales disímiles) también juegan un papel importante. Con

frecuencia, la armonización o la remoción de regulaciones es una respuesta a las presiones del mercado. Pero en ocasiones son las decisiones de política las que promueven y aceleran la integración de los mercados y, por consiguiente, el movimiento hacia la globalización.

En el plano de las políticas la globalización hace referencia a las presiones hacia la convergencia de prácticas, e instituciones nacionales diversas. Su fundamento radica en la existencia de "efectos de derrame" y (*spillovers*) y "externalidades psicológicas" o "fallas de política" (Lawrence, Bressand e Ito, 1996). Los primeros ocurren toda vez que decisiones o acontecimientos que tienen lugar en una economía nacional influyen sobre otras (la interdependencia macroeconómica es un ejemplo típico). Las "externalidades psicológicas" o "fallas de política" ocurren cuando la diversidad de prácticas e instituciones resultantes de la organización estatal nacional es cuestionada por actores con poder e influencia suficientes como para afirmar sus preferencias o valores como "superiores" o "universales". Casos de este tipo se han planteado en temas tales como el respeto de los derechos humanos o las prácticas ambientales.

En el plano de las políticas el proceso de globalización se expresa en la llamada agenda de la "integración profunda". Paradójicamente, su surgimiento ha sido estimulado por la reducción de las barreras fronterizas que tuvo lugar durante el último medio siglo (la "integración superficial"). En efecto, el éxito de las políticas nacionales y la negociación internacional durante el período de posguerra en reducir los obstáculos fronterizos al movimiento de bienes y, en medida variable, a los servicios y formas tangibles e intangibles de capital (financiamiento, tecnología y propiedad o control de activos) han resaltado y puesto en el centro de la escena los obstáculos no fronterizos propios de la agenda de "integración profunda" (especialmente, aunque no exclusivamente, entre las economías industrializadas) (Kahler, 1993). Esta agenda no es sólo más compleja que la agenda fronteriza tradicional, sino que las recomendaciones normativas sobre cómo encaminarla están sujetas a un debate mucho más amplio.

La agenda de la "integración profunda" (la expresión en el plano de las políticas del proceso de "globalización") cubre una gran variedad de temas y, en el límite, incluye virtualmente todas las políticas y prácticas nacionales no fronterizas. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, Haggard (1995) incluye en esta agenda los siguientes tópicos:

i) la extensión de las reglas internacionales del campo del comercio al de la inversión, asegurando el trato nacional y el acceso a los mercados (incluyendo el sector servicios) para los inversores internacionales;

ii) el tratamiento de los regímenes regulatorios nacionales que tienen efectos discriminatorios o "desnivelan el campo de juego", como las diferencias en la protección de la propiedad intelectual, en los estándares nacionales y las políticas sectoriales o genéricas (financiera, industrial, tecnológica, de competencia, ambiental, laboral, etc.); y

iii) el tratamiento de la llamada "fricción sistémica" derivada de las diferencias en las estructuras corporativas, industriales y políticas nacionales.

Esta agenda de "integración profunda" plantea dos tipos de problemas asociados. El primero es precisar la extensión y darle un carácter instrumental al concepto de "nivelación del campo de juego". El segundo es discernir los costos y beneficios asociados a la reducción de la diversidad.

La idea de "nivelación del campo de juego" es atractiva como imagen pero peligrosa como objetivo general de política. En términos amplios parece razonable sostener que deberían "nivelarse" aquellas prácticas e instituciones que otorgan una ventaja competitiva "injustificada" a una de las partes. Pero esta afirmación no hace más que eludir el problema: ¿dónde debe ponerse el límite entre una ventaja "justificada" y otra

"injustificada"? ¿Qué prácticas nacionales son función de preferencias legítimas y cuáles del interés por obtener ventajas en la competencia internacional?

El discernimiento de los costos y beneficios de la reducción de la diversidad es igualmente complejo. En primer lugar, para evaluar los costos y beneficios, ¿debe adoptarse un criterio "cosmopolita" o "nacional"? En segundo lugar, ¿cómo se valora la utilidad de agentes o Estados con diferencias sustanciales en sus niveles de ingreso y productividad? A título de ejemplo, y puesto en otras palabras, ¿cuál es el precio que los ciudadanos de un país de bajos ingresos estarán dispuestos a pagar (expresado en un ritmo más lento de crecimiento económico) para reducir su agresión al medio ambiente? O, ¿los ciudadanos de los países desarrollados deberán pagar por el daño al medio ambiente acumulado en el pasado o deberá aplicarse el criterio de "borrón y cuenta nueva"?

Estos temas son en extremo contenciosos y, en última instancia, se remiten a un juego de poder e influencia sobre el sistema internacional. La agenda internacional contemporánea -como la de otros momentos de la historia- está pletórica de ellos. Ésto lo ilustra el mandato y cobertura de la recientemente creada Organización Mundial de Comercio. De esta forma, los países de América Latina y el Caribe deberán administrar no sólo las tensiones creadas por el proceso de globalización como un fenómeno de mercado sino, además, las que se derivan de las iniciativas que profundizan la globalización como un fenómeno de política. Distinguir entre unas y otras no es siempre tarea sencilla.

3. Las oportunidades de la globalización

Los costos y tensiones que el proceso de globalización impone sobre las economías nacionales no son bien conocidos. Los más visibles son la limitación en la efectividad de las políticas nacionales y el conflicto que plantea la fractura existente entre las estructuras de gobierno (de base predominantemente nacional) y la naturaleza "global" de ciertos flujos e interacciones económicos. Sin embargo, el proceso de "globalización" también ofrece nuevas oportunidades para las economías nacionales.

Por una parte, el proceso de "globalización" plantea la oportunidad de mejorar las condiciones de acceso a mercados que anteriormente se hallaban más fragmentados. Los flujos de información, tecnología y capital de cartera han sido los que más han incrementado su movilidad y, por consiguiente, constituyen los mercados donde más han mejorado las condiciones de acceso para economías con menor capacidad relativa de generación endógena. Sin embargo, las condiciones para aprovechar estas oportunidades está heterogéneamente distribuidas entre países. Un aspecto central, por consiguiente, reside en identificar los atributos que mejoran dicha capacidad y permiten revertir los aspectos negativos heredados de comportamientos pasados (*path dependency*).

Un ejemplo de lo que aquí se señala lo plantea uno de los rasgos típicos del proceso de globalización reciente, cual es la mejora en la capacidad de las firmas para fragmentar los procesos productivos en localizaciones geográficamente dispersas. En efecto, la notable reducción de los costos del transporte y las comunicaciones ha facilitado la división del proceso productivo, permitiendo la participación de un mayor número de localizaciones geográficas según las ventajas que cada una aporta a la cadena de valor agregado. Este hecho ha ampliado las oportunidades para que economías individuales participen más activamente de las redes internacionales de producción administradas por las grandes compañías multinacionales. Este proceso se ha acompañado de un *boom* de inversión extranjera directa (Cuadro I-3) y de la proliferación de nuevas formas de asociación no accionarias entre firmas. Como Oman (1994) señala, sin embargo, la posibilidad

de participar en dichas redes de producción depende de la efectividad con que la economía receptora responda a las demandas de estabilidad macroeconómica, disponibilidad de infraestructura, y calificación y adaptabilidad de la mano de obra, atributos intrínsecos al nuevo patrón de organización de la producción (Ohmae, 1995).

El proceso de globalización también crea nuevas oportunidades en tanto incrementa la competencia, sienta las bases para el establecimiento de nuevas alianzas empresarias y societales y contribuye a la desarticulación de los oligopolios establecidos. Si estos últimos bloqueaban la modernización, desarrollaban un comportamiento del tipo *rent-seeking*, y "explotaban" al resto de la comunidad, las nuevas coaliciones pueden generar resultados mas favorables que el *status quo*. Del mismo modo, la globalización puede permitir, bajo determinadas circunstancias, mejorar la calidad de las políticas domésticas aumentando el costo de implementar políticas insustentables.

Estas oportunidades, sin embargo, son sólo potenciales. En efecto, no hay ninguna garantía *a priori* de que el resultado de las nuevas coaliciones será superior al preexistente. En este sentido, resulta ilustrativa la revisión que hace Armijo (1996) del impacto diferencial de distintas formas de ingresos de capitales sobre el crecimiento económico, los gobiernos en el poder y la democracia (Cuadro I-3). Aún cuando sus conclusiones sean debatibles, los ejemplos ilustran la diversidad de resultados posibles.

Del mismo modo, no es seguro que aun cuando la globalización haga muy costosa la implementación de políticas insustentables en el mediano y largo plazo las nuevas políticas serán superiores a las que se aplicarían en un contexto de mayor autarquía. La versión simplista de este argumento puede encontrarse en la afirmación de una influyente publicación internacional de que "cuanto más eficiente es el mercado global de capitales, más probable es que retribuya las políticas económicas sanas y huya frente a los errores" (The Economist, 1995). Sin embargo, en la práctica existe una evidente ambigüedad sobre lo que constituyen "políticas erróneas" y "políticas concretas", especialmente cuando el objetivo de las mismas no es especificado. En otras palabras, ¿es una "política correcta" aquella que promueve el crecimiento o la que mantiene el entusiasmo de los inversores nacionales y extranjeros? ¿La misma política puede hacer ambas cosas a la vez?

III. LOS ESCENARIOS INTERNACIONALES

1. Formas de mercado y de intervención: los escenarios de Lawrence, Bressand e Ito

La globalización es un proceso vigoroso pero pleno de contradicciones. La más importante es la creciente disparidad entre las estructuras políticas basadas en el Estado-nación y el carácter crecientemente global de las interacciones y flujos que vinculan a las distintas economías nacionales. La consiguiente disminución de la "autonomía" plantea desafíos a la noción misma de soberanía política. No obstante, este último principio sigue siendo uno de los elementos organizadores fundamentales de la acción pública.

Este conflicto clave favorece la emergencia de escenarios diversos para la economía internacional de fin de siglo. En un trabajo que seguramente habrá de tener mucha influencia en el debate de política, Lawrence, Bressand e Ito (1996) identifican tres escenarios estilizados de largo plazo para la economía internacional. Su objetivo no es tanto precisar los contornos futuros de la misma, sino identificar las principales líneas posibles de evolución y las tensiones que se derivan de cada una de ellas. Con base en

esta discusión los autores construyen un cuarto escenario de carácter normativo que, según su visión, permitiría superar las principales deficiencias de cada uno de los tres anteriores.

Cuadro I-3

CONSECUENCIAS PROBABLES DE DISTINTAS FORMAS DE INGRESO DE CAPITALES EXTRANJEROS

Clase de ingreso de capital	Riesgo de crisis de balanza de pagos	Contribución probable al crecimiento económico	Implicaciones para el gobierno en el poder	Implicaciones para la democracia
Ayuda externa al gobierno	Bajo	Bajo/Moderado	Fortalece al gobierno	Fortalece la influencia externa
Inversión extranjera directa	Bajo	Moderado/Alto	Fortalece la influencia externa	Hace más difícil la transición y la consolidación de la democracia
Préstamos bancarios de largo plazo al gobierno (y bancos locales)	Moderado	Bajo/Moderado	Fortalece al gobierno	Fortalece al gobierno
Préstamos bancarios de largo plazo a las grandes empresas locales	Moderado	Moderado/Alto	Fortalece a las grandes empresas locales	Promueve la liberalización política pero no necesariamente la democracia
Préstamos de cartera al gobierno (y bancos locales)	Alto	Bajo/Moderado	Fortalece al gobierno	Fortalece al gobierno. Una crisis de balanza de pagos debilita la autonomía local de política
Préstamos de cartera a las grandes empresas locales	Alto	Moderado/Alto	Fortalece a las grandes empresas locales	Promueve la liberalización política pero no necesariamente la democracia. Una crisis de balanza de pagos debilita la autonomía local de política

Los cuatro escenarios señalados se ilustran con el Gráfico II-1.³ A lo largo de cada eje se representa la intensidad con que operan el mercado (la "mano invisible") y las instancias públicas en el campo de las relaciones económicas internacionales (la "mano visible"). La intensidad de la operación de la "mano visible" va desde un extremo de "negligencia benigna" (donde las autoridades son esencialmente prescindentes) a otro de "supervisión colectiva" (donde se maximizan los esfuerzos de intervención, presumiblemente cooperativa). La presencia del mercado, por su parte, oscila entre un mínimo donde

³ Esta presentación gráfica fue expuesta oralmente por los propios autores en un seminario realizado en la ciudad de México en 1996.

las intervenciones de carácter administrativo son dominantes ("proteccionismo") y un máximo donde la competencia se utiliza incluso como mecanismo de evaluación de la eficiencia institucional (el "reconocimiento mutuo") (Kahler, 1993). En el plano así recortado pueden ubicarse los cuatro escenarios de acuerdo a la combinación que cada uno de ellos hace de mercado y regulación.

El escenario más elemental es el del "mundo sin fronteras", donde se combina la preminencia del mercado y una postura de "negligencia benigna" por parte de las autoridades públicas (baja o nula coordinación internacional). Un supuesto básico de este escenario es la confianza en la capacidad de superación de las tensiones emergentes del carácter "global" de algunos mercados y transacciones y la base predominantemente nacional sobre la que se apoya y ejerce el poder político. Paradójicamente, esto presume la existencia de gobiernos con gran capacidad de arbitraje entre distintos intereses domésticos y lo suficientemente "fuertes" como para imponer una agenda de liberalización a sus representados. El escenario del "mundo sin fronteras" también supone una elevada confianza en la capacidad del mercado para promover dinámicas de convergencia y homogeneización, por cuanto éstas serían las únicas garantías de que el proceso pueda avanzar sin enfrentar obstáculos políticos insalvables. Además, la presencia de externalidades y derrames debería ser lo suficientemente tenue como para no colocar demandas irresistibles de coordinación. Dados estos supuestos y requisitos, el "mundo sin fronteras" parece más bien una expresión de deseos (o una proyección ideológica) que un escenario con perspectivas ciertas de ocurrencia. O, tal como lo señalan los autores, un escenario que "sólo puede existir en sectores cuidadosamente limitados y definidos".

El segundo escenario, denominado de "fragmentación", combina bajas intensidades de mercado y de coordinación pública internacional. Este escenario reproduce, por lo tanto, la hipótesis clásica del conflicto inter-estatal donde la diversidad se preserva a través del aislamiento. Este escenario no implica necesariamente un retroceso en la intensidad de la "integración superficial" ya alcanzada, sino la utilización de ciertos instrumentos (como los derechos antidumping, extendidos ahora al campo de las prácticas laborales o ambientales) para aislar y preservar segmentos de la economía nacional de la interacción con el resto del mundo. En este escenario, las oportunidades abiertas por la globalización se perderían a manos de la fragmentación, además de que se agravaría el conflicto político y, eventualmente, militar.

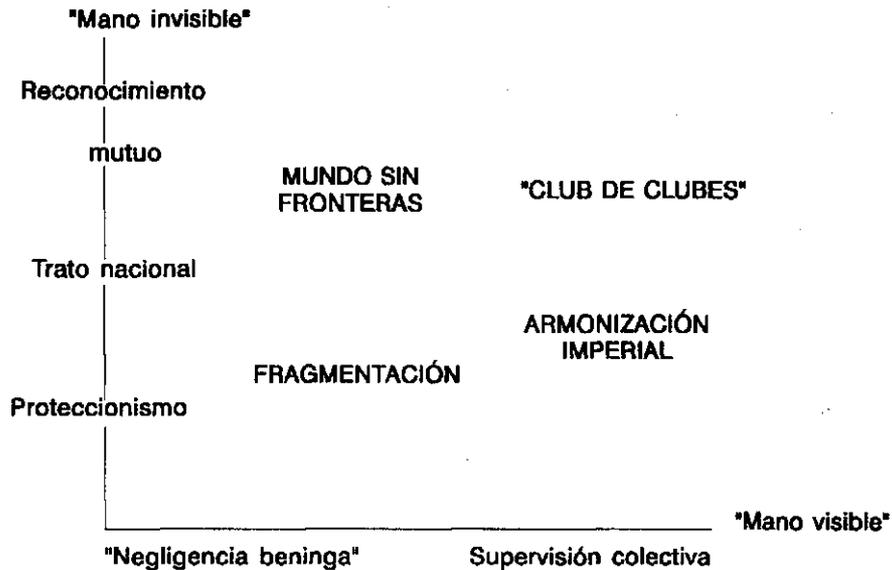
El tercer escenario, llamado de "armonización imperial" por los autores, combina una baja intensidad de mercado con un grado considerable de supervisión colectiva. Este escenario supone la convergencia de prácticas e instituciones al interior de grupos de países entre los que existe una relación de hegemonía bien establecida o estructuras e intereses básicos compartidos. Para la gran mayoría de los países, este escenario implica la convergencia hacia los patrones de alguna economía nacional relativamente más poderosa o "exitosa". Pero como la propia experiencia de la Unión Europea lo demuestra, ni aun entre países entre los que no existen grandes diferencias este proceso de convergencia tiene características lineales o está exento de conflictos y dificultades.

2. Implicaciones y probabilidades

Cada uno de estos escenarios diseñados por Lawrence, Bressand e Ito tendría, en un plano exclusivamente analítico, implicaciones diferentes para los países de América Latina y el Caribe, o en general, para países de otras regiones.

Gráfico II-1

LA "GLOBALIZACIÓN" Y LOS ESCENARIOS DE LAWRENCE, BRESSAND E ITO



Fuente: Lawrence, Bressand e Ito (1996).

Como se indicó antes, el escenario del "mundo sin fronteras" es poco factible desde un punto de vista práctico pero altamente influyente como argumento normativo para la formulación de políticas. Sin embargo, la traducción de este escenario en términos de políticas internas se asimilaría, como ya señalamos, a la existencia de gobiernos fuertes con gran capacidad de arbitraje interno. El corolario podría ser un sesgo autoritario para los regímenes políticos internos.

El escenario de "fragmentación" también tiene costos significativos que se distribuirían de manera heterogénea entre los países de la región. El costo más evidente sería la pérdida de las oportunidades de explotar las ventajas potenciales de la globalización, expresadas a través de un mejor acceso a mercados más integrados. Además, la "fragmentación" probablemente estaría también asociada a un clima de conflicto e inestabilidad política global que influiría sobre los países de la región. Para aquellos países que tienen una relación económica diversificada con el resto del mundo este escenario sería en extremo inconveniente, en tanto que para aquellos con vínculos económicos regionalmente concentrados (especialmente con Estados Unidos) las consecuencias serían similares a las del escenario de "armonización imperial".

Pero, como ya se señaló, la armonización no es necesariamente un camino deseable para todas las partes, y menos aún la adopción de los estándares correspondientes a la economía de mayor desarrollo relativo. El escenario de la "armonización imperial" también colocaría el riesgo de que para muchos países, en la práctica, podría ser equivalente a la "fragmentación".

Por otro lado, la probabilidad de ocurrencia de cada uno de estos escenarios, de acuerdo a sus autores, es muy disímil. El escenario del "mundo sin fronteras" tiene baja verosimilitud debido a la realidad incontrastable de la persistencia de las bases nacionales del poder estatal y de la efectividad de las coaliciones domésticas para influir sobre las conductas de los gobernantes. Ésto no excluye, como vimos, su utilidad como instrumento normativo en el debate sobre políticas.

El escenario de la "fragmentación", en cambio, es un espectro recurrentemente levantado por quienes advierten tendencias contradictorias entre el proceso de "globalización" y la paralela "regionalización" de la economía mundial. De hecho, a períodos de integración creciente en el pasado han seguido fases de fragmentación que fracturaron el sistema económico y político internacional. Al igual que ocurre en el período actual, la inexistencia de un Estado hegemónico se ha señalado como un factor de estímulo a la fragmentación, debido a la baja inclinación para proveer los bienes públicos necesarios para el funcionamiento integrado de la economía internacional.

Sin embargo, la probabilidad de ocurrencia de un escenario de "fragmentación" se ha relativizado por la extensión y el carácter que ha alcanzado el proceso de globalización, el rol desempeñado por algunos actores privados en este proceso (por ejemplo, las empresas transnacionales) y la percepción creciente de la funcionalidad de la globalización económica como mecanismo de distensión y estrechamiento de los vínculos políticos interestatales. La emergencia de influyentes "élites de opinión" con una alta visibilidad sobre el debate de política a nivel global agregó un nuevo elemento que debilita la probabilidad de ocurrencia de este escenario.

El escenario de la "armonización imperial" podría ser considerado analíticamente más verosímil, al menos para países que tienen vínculos económicos estrechos con algunos de los actores estatales capaces de convertirse en polos de armonización.

Las debilidades identificadas en cada uno de los escenarios reseñados impulsaron a los autores a diseñar un cuarto escenario normativo basado en la noción de que es posible combinar un rol activo para el mercado con una dosis elevada de supervisión colectiva. Este escenario, llamado "club de clubes", es construido a partir de la existencia de múltiples asociaciones regionales y funcionales organizadas bajo los principios de membresía voluntaria, subsidiariedad, transparencia y acceso abierto para quienes admitan las reglas (en el caso de los clubes funcionales). De acuerdo a los autores, los agrupamientos regionales o funcionales deberían incorporar también los principios de adhesión a estándares mínimos, reconocimiento mutuo, trato igualitario, excepciones sólo temporarias y capacidad efectiva para implementar compromisos y decisiones. La peculiaridad del escenario sería que todos ellos contarían, además, con un ámbito de coordinación y supervisión colectiva, precisamente el "club de clubes".

Un escenario de esta naturaleza favorece el rol de las partes con menor poder relativo en tanto otorga un papel importante a los mecanismos de coordinación política. Éstos, por definición, tienen un carácter más equilibrado que el que resultaría de las meras dinámicas de mercado o poder. Sin embargo, en un futuro próximo la evolución más probable parece estar en la dirección de la profundización de ciertos "clubs" y en la declinación de otros, más que en la coordinación de los mismos a través de un mecanismo más inclusivo (el "club de clubes").

Finalmente, puede ser conveniente subrayar que, a efectos analíticos, para los países de América Latina y el Caribe (y otros países en desarrollo) los cuatro escenarios referidos por Lawrence, Bressand e Ito no serían necesariamente excluyentes. De hecho, sería posible suponer la convivencia de un "mundo sin fronteras" en algunos ámbitos (como los mercados financieros), la "fragmentación" en otros (como el mercado de trabajo) y la "armonización imperial" para algunos socios elegidos en temas determinados.

Sobre este conjunto diverso algún "club de clubes" (como la OMC) podría alimentar la esperanza de un horizonte de mayor cooperación pública internacional.

IV. LA DIMENSIÓN CULTURAL: EL ESLABÓN PERDIDO DE LA GLOBALIZACIÓN

En la primera sección de este documento se comentó brevemente la tesis de Samuel Huntington sobre el "choque de las civilizaciones". Para ese autor, el conflicto entre civilizaciones será el dominante, aunque no excluyente, del escenario mundial, suplantando inclusive al ideológico. Así, el eje principal de la política mundial serán las relaciones entre civilizaciones, particularmente entre Occidente y lo que él denomina el "resto" (las culturas asiáticas, del Medio Oriente y africanas).

Más allá de que la tesis de Huntington incorpora elementos y perspectivas que han conducido a muchos analistas a calificarla de simplista y parcial, nos conduce a la necesidad de formular dos preguntas muy importantes, ancladas en la realidad: ¿de qué manera la globalización económica y política incide en el terreno cultural? y viceversa, ¿cómo afectará la globalización cultural la política y la economía de las próximas décadas?

En este capítulo se presentarán algunas reflexiones y elementos desde una perspectiva cultural de la globalización que generalmente no es debidamente considerada por quienes adoptan las decisiones políticas y económicas en los planos nacional e internacional. No prestar la necesaria atención a esos aspectos representa una notoria simplificación de una realidad compleja y mutante, reduciéndose nuestras posibilidades de actuar con éxito en el marco de la globalización.

Cuando se habla de "globalización", se tiende a identificarla con el proceso de globalización económica, olvidando las dimensiones política, cultural y social (Moneta, 1995). En el campo cultural podría entenderse la globalización como el pasaje de identidades culturales tradicionales y modernas, de base territorial, a otras modernas y postmodernas, de carácter transterritorial (García, 1995).

Las identidades culturales de la globalización no se estructuran desde la lógica de los Estados-naciones, sino de los mercados; no se basan, en lo esencial, en comunicaciones orales y escritas, sino que operan mediante la producción industrial de la cultura, su comunicación tecnológica y el consumo diferido y segmentado de los bienes.

1. La globalización cultural en los procesos internos, internacionales y transnacionales

La discusión de la dimensión cultural de la globalización no está incorporada explícitamente en la mayoría de los modelos de economía política (tanto los del neoliberalismo como de sus opositores) y ocupa un papel relativamente menor en las teorías de relaciones internacionales. Sin la dimensión cultural es muy difícil impartirle coherencia a una lectura del mundo contemporáneo en el cual el nacionalismo, la religión y los conflictos interétnicos tienen una influencia equivalente a los aspectos internacionales y seculares. Los modelos de economía política y de relaciones internacionales actualmente vigentes no pueden por sí solos explicar, dar sentido y proponer políticas orientadas a la solución de los problemas multidimensionales que hoy enfrentamos.

En el ámbito político, los cambios en la cultura inciden tanto en la política internacional como en la forma, valores, actores y mecanismos de la vida política interna de los países industrializados y en desarrollo. Así, por ejemplo, amplios flujos migratorios provenientes de otras culturas han modificado las situaciones socioculturales, políticas y económicas de muchos países europeos y de los Estados Unidos. En Asia, África, América Latina y los países del Islam, al igual que en Europa Oriental y en partes de la ex Unión Soviética, la Guerra Fría se desvanece y se produce una abrupta apertura a los mercados mundiales, acompañada de traumáticos procesos de reestructuración y modernización.

Esos procesos intensifican y exacerbaban las complejas interacciones existentes entre múltiples factores etnoculturales y religiosos vinculados a conflictos de focalización territorial previamente contenidos por la lógica militar del conflicto Este-Oeste. Ahora todos ellos están sometidos a un intenso bombardeo -por la vía de los medios masivos de comunicación y los flujos de bienes simbólicos- que incluye nuevas actitudes y preferencias para el individuo y las comunidades. Éstas se hallan vinculadas a la expansión geográfica de aplicación de la democracia liberal (al menos, en sus aspectos formales), a la valorización de los requerimientos sociales y de afirmación cultural, a la libertad de expresión, la importancia del individuo, el consumo y el mercado (Tomassini, Moneta y Varas, 1991).

Los efectos de estos procesos abarcan un amplio espectro, que cubre desde la reafirmación de la integración cultural por la vía de tradicionalismos que vigorizan sus vertientes mesiánicas (ej.: Islam), el fortalecimiento de lo étnico-territorial y religioso (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1993), la apetencia indiscriminada por alcanzar el estilo de vida de las sociedades industriales occidentales "a cualquier costo", la búsqueda de una incorporación selectiva a ese estilo de vida (ej.: algunos países de Asia) o su enfático rechazo (por países, estamentos y grupos sociales) ante la imposibilidad de requerimientos materiales que expresan ese estilo" (Moneta, 1995).

Por otra parte, ya se ha señalado en numerosos trabajos los problemas que pueden surgir en el proceso de integración cultural vinculados a las grandes asimetrías que existen en la capacidad de emisión de mensajes culturales de los países en desarrollo *vis a vis* la potencia creciente de las industrias culturales con centro en las naciones industrializadas. Fenómenos de ese tipo han conducido a un intento de aplicar políticas culturales defensivas a partir de la organización de importantes sistemas de comunicación satelital para la emisión de programas de contenido cultural nacional y regional, y del control de las emisiones externas, en el caso de varios países de Asia-Pacífico (ej.: Malasia, Singapur) y en algunos países europeos (ej.: Francia).

De igual manera, la transmisión por televisión, "en directo", de conflictos armados, incrementa el poder de disuasión de las potencias con mayor poder bélico. Se afecta no sólo a las autoridades de los restantes gobiernos por el efecto de demostración de acciones disciplinarias ejercidas sobre otros Estados (ej.: la "Guerra del Desierto", Iraq), sino que se lleva ese mensaje a la casi totalidad de esas sociedades, con resultados disímiles (aprehensión y temor, en aquéllas no expuestas directamente a la amenaza, y fortalecimiento de posiciones de resistencia en las que se hallan directamente amenazadas).

Se asiste, en suma, a un creciente conflicto entre las distintas dimensiones de la identidad cultural en sus vertientes tradicional, moderna y postmoderna. Ese conflicto permea las relaciones internacionales en su enfoque tradicional el del "conflicto de poder" del realismo y el neorealismo, líneas de pensamiento que no han logrado incorporar adecuadamente la dimensión cultural a sus marcos teóricos- e incursiona, con mayor suerte, en los cauces de las teorías antropológicas, culturales y sociológicas e, inclusive, en algunas de raíz económica.

En el terreno de lo concreto, responde, en buena medida, a las profundas contradicciones que acarrea en el plano económico y social la fuerza modernizadora del proceso de globalización. En un número importante de casos (ej.: áreas de África Subsahariana y de Asia del Sur y Central), se presenta la imposibilidad, por no contar con los recursos mínimos para ello, de acceder a mejores condiciones de vida en el marco del paradigma económico dominante. Ésto genera frustraciones y fuertes resistencias a la modernización neoliberal de esas sociedades y a una reafirmación generalmente autoritaria de sus núcleos culturales endógenos (ej.: Irán, Argelia, diversos estados africanos).

De igual manera, impulsa, en muchos casos, la búsqueda, por parte de las élites políticas y de diversos actores sociales, de un modelo de perfiles más endógenos, que procure mantener, incorporar, y compatibilizar de manera más equilibrada, la diversidad étnica y cultural nacional, las limitaciones de los recursos económicos, el funcionamiento del sistema político, los requerimientos de la competitividad y las expectativas de desarrollo. La fórmula imperante: "modernización neoliberal-régimen e instituciones democráticas" adquiere en estos casos nuevos contenidos y combinaciones (ej.: India, Singapur, Malasia, algunos países latinoamericanos).

En ese marco, para América Latina y el Caribe la dimensión cultural y las comunicaciones adquieren particular importancia para la construcción de una nueva identidad, ciudadanía y Estado. En nuestra región los movimientos sociales están procurando redefinir el concepto y la práctica de la ciudadanía, superando su dimensión jurídico-política. De no asimilar y dar adecuada respuesta a esas necesidades, se corre el riesgo de que se conviertan en fuerzas centrífugas a partir de crecientes diferenciaciones (ej.: socioeconómicas, raciales, etc.). Lo que no haga adecuadamente el Estado, se encargarán de orientarlo y darle forma el consumo, el mercado y los medios masivos de comunicación.

Por lo expuesto, la globalización de la cultura genera un conjunto de fenómenos que modifican los procesos de las sociedades nacionales y su política externa en múltiples aspectos: en la conceptualización de la globalización; en la construcción de la identidad nacional y la capacidad de respuesta societal al impacto de la globalización; en el perfil del ciudadano y en las nuevas políticas culturales.

En el Esquema 1 se ha procurado identificar sus características principales y sus tendencias de evolución.

2. Cultura global: homogeneidad *versus* heterogeneidad

La globalización alberga en su seno vertientes de homogeneización y de heterogeneidad cultural. Quienes sostienen que los efectos mayores sobre el sistema mundial son de homogeneización, enfatizan la importancia de la globalización económica a partir de la acción de las empresas transnacionales y de los países industrializados más importantes, como fuentes emisoras de mensajes vinculadas al consumo y a la cultura de mercado. Quienes argumentan en favor de efectos diferenciados y heterogéneos, destacan dinámicas de apropiación y modificación del mensaje y de sus símbolos en los niveles nacionales y subnacionales (Hamelink, 1983; Yoshimoto, 1989; y Hannerz, 1989).

Sin embargo, la globalización pone en marcha mecanismos que actúan en ambas direcciones, retroalimentándose entre sí. Desde los primeros contactos históricos entre distintas civilizaciones se ha producido una mutua fertilización cultural, si bien generalmente asimétrica en cuanto a sus respectivos impactos. Lo que hoy acontece presenta, con respecto al pasado (como mínimo, en la escala), ciertos cambios importantes:

- i) la dimensión -ahora planetaria- cubierta por las interacciones;
- ii) la gran velocidad de propagación y creciente simultaneidad de los impactos;

iii) la ampliación del espectro y capacidad de influencia de los flujos de bienes, mensajes e ideas que circulan e interactúan en el mundo.

iv) la mayor especialización de los circuitos de comunicación, que contribuye a segmentar las sociedades en estamentos diferenciados;

v) la distinción temporal y de contenido de las respuestas (locales, nacionales, etc.).

Dado que los factores i) y ii) son relativamente conocidos, parece conveniente explorar la incidencia de iii), iv) y v), es decir, el papel de los flujos y de los circuitos culturales.

Para acercarse a estos fenómenos de diferenciación y heterogeneidad, es necesario tener en cuenta las fisuras y desfases que existen entre las dimensiones económica, cultural y política de la globalización, a partir de los distintos flujos existentes (Appadurai, 1990).

i) étnicos (conjuntos de personas que actúan como turistas, inmigrantes, refugiados, exiliados, trabajadores temporales, etc.);

ii) tecnológicos (las corrientes de tecnología, incluyendo su distribución asimétrica, sus diferentes contenidos y los distintos factores que las afectan);

iii) financieros (corrientes de capital especulativo; mercado de valores, inversiones directas, etc.);

iv) mediáticos de comunicación (periódicos globales, revistas, redes de televisión, *films*, correo electrónico, Internet, etc.);

v) ideológicos (sistemas de pensamiento orientados a la acción de Estados, grupos y estamentos).

Las interacciones entre estos distintos flujos dan lugar a procesos muy complejos, de difícil monitoreo e interpretación sistémica. Para algunos analistas (Appadurai, 1990) la gente, los bienes, las imágenes y las ideas interactúan y circulan por vías múltiples e irregulares, multiplicando las fisuras en el sentido y propósito que les es asignado. Así, por ejemplo, el término clave "democracia", genera crecientes conflictos entre el contenido que se le otorga en el Occidente industrializado y las concepciones que bajo ese término se asumen en distintos países de Asia-Pacífico (ej.: China Popular, Corea, Indonesia, Singapur). En otro contexto, pueden señalarse los resultados de las interacciones entre flujos ideológicos y financieros (ej.: distintos casos en los cuales los flujos de financiamiento internacional son capaces de modificar las políticas nacionales y su fundamento ideológico); entre flujos ideológicos y mediáticos de comunicación (ej.: países de Medio Oriente) o entre flujos ideológicos, religiosos y étnicos (ex-Yugoslavia y Líbano).

En ese marco, la existencia de cuatro circuitos socioculturales distintos (García Candini, 1995), contribuye en importante grado a actitudes y respuestas diferenciadas en las sociedades expuestas a los flujos previamente mencionados.

i) el histórico-territorial (conocimientos, hábitos y experiencias que se manifiestan en el patrimonio histórico y la cultura popular tradicional);

ii) la cultura de élites, constituida básicamente por la producción simbólica, escrita y visual (literatura, artes plásticas);

iii) la comunicación masiva, a partir de los grandes espectáculos de entretenimiento (radio, cine, televisión, videos);

iv) los sistemas -relativamente restringidos, si se considera la población global- de información y comunicación para quienes adoptan decisiones (fax, teléfonos celulares, Internet, satélite, etc.).

Sin pretender presentar una elaboración y fundamentación mayor de estas proposiciones tentativas, cabe, al menos, señalar ciertas constataciones a ellas vinculadas:

Esquema 1

IDENTIDAD CULTURAL, MODERNIZACIÓN Y RÉGIMEN POLÍTICO

CULTURA	IDENTIDAD	PERFILES CULTURALES PREDOMINANTES	RÉGIMEN POLÍTICO	CAPACIDAD INTEGRADORA	TENDENCIAS
PAÍSES DEL ISLAM	Parcialmente asumidas (occidentalización en las élites)	Tradicional, con fuerte contenido religioso	Autoritario (en algunos casos, en transición a democracias limitadas)	Restringida y excluyente	Expresión religiosa-tradicional regresiva, de carácter fundamentalista
INDIA	Asumida parcialmente (pluralista; occidentalización en las élites)	Tradicional pluralista, con áreas en transición a moderna y postmoderna	Democracia limitada	Parcialmente incluyente	Transiciones a pluralismo cultural y modernidad con creciente conflicto entre economía y culturas nacionales
JAPÓN	Asumida (no pluralista)	Moderna (con elementos vigentes de cultura tradicional)	Democracia (en transición, de limitada a amplia)	Incluyente	Expansión secular, poco conflictiva
CHINA	Asumida (pluralista)	Tradicional, con áreas en transición o modernas	Democracia selectiva (Autoritaria)	Incluyente	Transición: Expansión, por la vía secular y económica; promoción del "modelo chino". Expansión secular y económica: promoción del "modelo asiático")
SUDESTE ASIÁTICO	Asumidas (pluralista) parcialmente	Tradicional-moderna y postmoderna	Democracias limitadas -Autoritarias	Incluyente	
PAÍSES EN TRANSICIÓN DE EUROPA ORIENTAL	Escasamente asumidas (pluralista)	Tradicional, con predominio de factores étnicos y religiosos	En algunos casos, en transición a democracia efectiva, en otros, a democracia limitada. Transición a Democracia limitada	Parcialmente incluyente	Transición: Creciente conflicto entre tradición y modernidad y culturas nacionales y modelo económico vigente
EX URSS	Escasamente asumidas (pluralista; proceso de homogeneización desde arriba)	Tradicional, con predominio de factores étnicos (áreas en transición a cultura moderna)		Parcialmente incluyente	
AMÉRICA LATINA	Parcialmente asumidas (occidentalización de las élites)	Tradicional, en transición a moderna (áreas limitadas con incorporación a cultura moderna y postmoderna)	Democracias en consolidación	Inclusión limitada y selectiva	Transición: creciente conflicto entre culturas nacionales y modelo económico vigente
EUROPA OCCIDENTAL	Asumida (autorreferida)	Moderna y postmoderna (con elementos vigentes de cultura tradicional)	Democracias estables	Incluyente	Expansión secular y económica, "modelo europeo" y ascenso del conflicto entre cultura nacional y modelo económico
EE.UU.	Asumida (autorreferida)	Moderna y postmoderna	Democracia estable	Incluyente	Expansión secular y económica; "modelo USA" y creciente conflicto entre valores y realidades excluyentes del modelo vigente.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de un esquema inicial, sustantivamente modificado y ampliado, de Fernando Calderón, Martin Hopenhayn y Ernesto Ottone, *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago, Documento de Trabajo N°21, octubre 1993, p.18.

i) Dados los factores y procesos mencionados, la recomposición de las culturas nacionales no es uniforme ni se presenta con las mismas características en los distintos escenarios; por consiguiente, la reestructuración de identidades culturales puede variar según la vinculación de los diferentes actores con cada uno de esos circuitos (García Candini, 1995).

ii) Mientras la capacidad del Estado para intervenir por la vía de su política cultural disminuye a medida que se pasa desde el primer circuito al último, estudios recientes sobre consumo cultural (García Candini, 1995) muestran que la juventud depende en mayor grado de los dos últimos circuitos para modelar sus comportamientos. Así, en las nuevas generaciones la identidad gira mucho más en torno de las grandes figuras de televisión y el cine y de las grandes marcas de productos para jóvenes, que con respecto a los símbolos patrios de carácter histórico y territorial.

Esto no es producto de la casualidad. En América Latina se transmiten en promedio más de 500 000 horas anuales de televisión, mientras en Europa Latina cuentan con sólo 11 000 horas. En Perú, Panamá, Colombia y Venezuela, existen más de una videocasetera por cada tres hogares con televisión, cifra mucho más alta que en Bélgica (26,3%) o Italia (16,9%) (UNESCO, 1990).

En suma, la globalización cultural incorpora el uso de una variedad de conceptos, instrumentos y prácticas que afectan, de distinta manera y grado, los contextos político, económico y cultural nacionales y locales. Luego de su procesamiento, esos elementos son remitidos en un diálogo conflictivo de contenidos y acciones concretas relativas al mercado, la democracia, el libre comercio, la soberanía, los derechos humanos, el desarrollo, el fundamentalismo, etc. Ese proceso continuo de ingreso y remisión de mensajes simbólicos, de bienes e ideas, provoca turbulencias y afecta sustantivamente los intentos por lograr una homogeneización interna en los Estados-naciones.

3. Identidad y ciudadanía en el marco de la cultura global

En el contexto previamente descrito, ¿se pueden construir identidades nacionales?, ¿Cuál es el perfil de ciudadanía que pueda expresar ese nuevo tipo de identidad? (Cohen y Arato, 1996; y García Candini, 1995), ¿puede ser la construcción de identidades objeto de políticas? Al respecto, se puede señalar lo siguiente:

i) No se trata de una pérdida de identidad nacional, sino de una transformación de la misma, muchas veces turbulenta, por efecto de los procesos de globalización.

ii) El proceso de identidad está sometido a las tensiones que impone la concentración del 70% de la población de América Latina en ciudades; la declinación de las naciones-estados como entidades articuladoras de lo social y la reestructuración y transferencia de las funciones políticas de los actores tradicionales (partidos, sindicatos, asociaciones de base) a nuevos actores. La declinación de las formas tradicionales de hacer políticas se suma así al fortalecimiento de los nuevos mecanismos (ej.: los programas periodísticos de opinión por radio y televisión, los sondeos y encuestas y la construcción de imágenes y contenidos televisivos para los actores políticos).

iii) En muchos casos (y particularmente, para aquellos que son inmigrantes) más que la adopción de una ciudadanía nacional, se trata de una ciudadanía urbana. El individuo se

siente más vinculado a su cultura local y no tanto a la nacional (excepto en el caso de las ciudades capitales, donde se concentra el discurso sobre el Estado, los partidos y la política).

iv) La cultura ciudadana es hoy un lugar de múltiples intersecciones de tradiciones nacionales y transnacionales. Por ello las culturas nacionales, sin extinguirse, van transformándose a partir de interacciones con referentes culturales transnacionales provistos por los flujos de ese carácter.

v) Esa transformación comienza a adquirir rasgos institucionales. Así se observa, por ejemplo, en la construcción de una identidad común europea (junto a un pasaporte y documentos, normas comunes para sus ciudadanos) y en la propuesta del Parlamento Latinoamericano sobre una Comunidad Latinoamericana de Naciones, presentada a los Presidentes del Grupo de Río. De igual manera, el rápido, y amplio avance de los acuerdos de integración y de vinculación económica en América Latina y el Caribe va generando una red de regímenes de regulación de dimensión regional que superan el ámbito de los Estados participantes (ej.: El Tribunal Andino de Justicia en el caso de la Comunidad Andina para redimir conflictos). Gradualmente, se va pasando así de lo nacional a lo regional y lo global.

vi) Existen estudios que señalan que la masa -y aun ciertos sectores politizados- no sienten una gran atracción por proyectos políticos nacionales o regionales. Cabría aquí considerar, por ejemplo, la fragilidad de los apoyos con que contaron a lo largo de tres décadas anteriores los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe. (No obstante, esa situación se ha ido modificando favorablemente durante los últimos años).

vii) Existen políticas culturales tanto en el ámbito nacional como en el transnacional (ej.: en este último, las de los movimientos ecológicos y las de las empresas transnacionales).

viii) Se observa en el sistema en vías de globalización una respuesta social desorganizada, pero firme e intensa, en favor de un conjunto de valores de carácter universal, nacional e incluso subnacional (ej.: los derechos humanos; el desarrollo, la democracia). A partir de varias de ellas, surgen elementos importantes (ej.: la solidaridad de los "verdes") para constituir el eje vertebral de una identidad.

En consecuencia, lo que importa ahora, esencialmente, es que las políticas culturales nacionales tengan en cuenta la nueva situación y logren superar la tradición, limitada a focalizar su esfuerzo en la preservación del patrimonio histórico. De no ser así, los procesos de globalización, vinculados a un discurso homogeneizador en lo político, cultural y económico, continuarán, en la práctica, ocultando una creciente diferenciación.

Aún los procesos de integración económica regional y de libre comercio hemisférico, de no contener políticas claramente concertadas en esta materia, pueden terminar sirviendo preferentemente para ampliar el espacio a las industrias culturales transnacionales. Los productos de estas últimas, destinados al consumo masivo, tienen por propósito obtener una rentabilidad económica a corto plazo (la población como mercado) o fines de orientación y movilización social y política (la población como fuerza de opinión) (Moneta, 1995).

4. América Latina y el Caribe ante la cultura global: algunas propuestas

Los elementos y procesos aquí expuestos pueden parecer, en una primera lectura, demasiado teóricos y lejanos a la realidad cotidiana para quienes deben interpretar el funcionamiento y dar respuesta a los nuevos hechos del sistema global, adoptando decisiones en las Canci-

Cancillerías y en los Ministerios de Finanzas o de Economía. No obstante, y quizás sin contar con una apropiada conciencia de ello, la dimensión cultural -en primer lugar, por su incidencia en nuestra imagen y construcción ideológica del mundo- afecta nuestras formas de percibir los problemas y sus posibles soluciones, al igual que enriquece o limita la identificación de nuevas oportunidades o de formas de acción que en los enfoques tradicionales serían probablemente catalogadas como heterodoxas (y por lo tanto, no efectivas o peligrosas).

En efecto, los factores y procesos comentados en las distintas secciones de este trabajo afectan la cultura política y económica de nuestros países. Cuando se modifica la combinación de valores y prácticas que constituyen la cultura política de una sociedad determinada, se requiere una profunda transformación en el papel del Estado (Tomassini, Moneta y Varas, 1991). Ese es el caso, por ejemplo, del cambio de los valores relativos a la participación de lo público y lo privado; de la estabilidad de las instituciones; de la participación de ramas que tradicionalmente fueron líderes en el proceso de crecimiento económico y que son reemplazadas por nuevos sectores; del reemplazo de un paradigma tecnológico por otro; de la modificación de las preferencias sociales en la forma de organización colectiva o de la legitimidad y el peso asignado al Estado frente a las diversas organizaciones que integran la sociedad civil.

En esas circunstancias, parece conveniente "bajar a tierra" y considerar la utilidad de aplicar propuestas como las siguientes:

a) *Drástico cambio de contenido y enfoque en las políticas culturales*

En vez de basar, como antes, la acción en materia cultural en la defensa de los patrimonios históricos, resulta necesario desarrollar estrategias vinculadas a los nuevos escenarios de información y comunicación (Cohen y Arato, 1996). La conveniencia de poner en práctica ese tipo de políticas se refuerza ante la exigencia para los Estados de forjar nuevas alianzas estratégicas en distintos campos y circunstancias, con diferentes estamentos de su propia sociedad y de grupos y actores transnacionales, tanto en sociedades inmersas en otros ámbitos culturales (ej.: Asia, Medio Oriente, Africa), como en aquellas que nuestro sentido común establece como conocidas y cercanas (ej.: Europa Occidental).

b) *Incorporar estudios sobre imágenes y actitudes ante la integración, variables de cambio tecnoproductivo e inserción internacional en la formulación de la política externa*

El factor cultural incide profundamente en procesos políticos y económicos muy importantes para los países de la región. Así, por ejemplo, diversos estudios y trabajos de campo de la CEPAL (CEPAL, 1995) han procurado determinar cuáles son los márgenes (con directa incidencia en las actitudes y disposiciones de los actores con respecto al tema) de empresarios, técnicos y trabajadores sobre la incorporación de tecnología al proceso productivo. Ese factor, de innegable incidencia en la modificación de las condiciones de competitividad de nuestros países, genera imágenes sociales diversas y contradictorias, según el grupo social que se examine.

Las representaciones de estos tres grupos difieren en alto grado entre sí (especialmente, las de empresarios y dirigentes sindicales). Entre los empresarios prevalece una visión optimista de la modernización tecnológica, no perciben mayores problemas en la organización del trabajo y en las condiciones de vida del obrero (salvo un mayor desempleo, al que asignan carácter temporal), y no están dispuestos a ensayar formas de coparticipación en la empresa, exigiendo del Estado condiciones económicas que auguren la rentabilidad de la inversión en nuevas tecnologías (CEPAL, 1995). En la visión de los dirigentes sindicales y, en menor grado, de los técnicos y profesionales, se espera que el Estado actúe como garante de las "responsabilidades sociales" que signifique el cambio tecnológico; reclaman su derecho a participar en la gestión de la empresa y cuestionan las motivaciones del sector empresarial.

En ese tipo de contextos, resultaría muy conveniente poder llevar a cabo estudios relativos a las imágenes y actitudes que acompañan los procesos de integración regional, la vinculación económica hemisférica y la inserción internacional de América Latina y el Caribe, junto a las percepciones predominantes sobre los aspectos más destacados de la globalización y su incidencia para la región.

c) *Mejorar el conocimiento de los componentes culturales de las relaciones internacionales y transnacionales para optimizar la política externa*

Se requiere contar con un panorama preciso de los componentes culturales de las relaciones interestatales y transnacionales para evitar peligros y optimizar oportunidades. Entre los primeros, existe el riesgo que las políticas exteriores de América Latina y el Caribe se inserten o adquieran conflictos de base cultural que no les competen y que pueden perjudicar sus relaciones políticas y económicas con otros Estados y regiones.

Tal podría ser el caso, si se siguiera el rumbo de colisión que plantea, por parte de algunas potencias occidentales, la voluntad de imponer autoritariamente el modelo de modernización neoliberal y democracia representativa (y volvemos a Huntington) en Asia, el mundo islámico y parte de África. Prudencia y mesura aparecen aquí como virtudes cardinales para compatibilizar una justa y legítima necesidad de impulsar valores universales (por ejemplo, los derechos humanos) con la interferencia coactiva y, aún con el empeoramiento de los problemas -por desconocimiento de la dimensión cultural- allí donde se impulsan acciones animadas de la mejor buena voluntad.

d) *La diversidad cultural constituye una riqueza*

La muy limitada y determinante visión que prevalece en el ámbito del pensamiento y la *praxis* económica ha tendido a marginar, hasta poco tiempo atrás, la incidencia de los factores culturales en la utilización de la rica diversidad cultural de América Latina y el Caribe: en la percepción de los costos y beneficios, en la ética empresarial, en las relaciones interpersonales y en la construcción societal de condiciones satisfactorias de competitividad.

La política exterior tendrá que defender la especificidad frente a las corrientes homogeneizadoras externas en el plano político y económico, y construir un discurso y práctica con viabilidad y legitimidad. Sus elementos fundamentales serían el derecho y la necesidad de respetar la diversidad y tener en cuenta que las características y situaciones nacionales son una condición necesaria para, entre otras, emprender con éxito procesos de modernización social y productiva.

e) Aprovechar mejor las subculturas profesionales

Asimismo, la multiplicidad cultural contemporánea conduce a la generación (o al menos, a la profundización y ampliación) de subculturas profesionales. Tal es el caso, por ejemplo, de las subculturas transnacionalizadas de los diplomáticos y funcionarios internacionales, los intelectuales, los empresarios y financistas. Todas esas subculturas funcionan como redes animadas de sus propios códigos y normas, constituyendo otras tantas herramientas de la política nacional y regional.

f) Ampliar la participación en las decisiones y procesos de cambio económico y político al mayor y más variado espectro de actores

Si se desea intervenir con posibilidades de cierto éxito en los juegos de competitividad darwiniana que caracterizan al actual paradigma económico, tanto las sociedades industrializadas como aquellas en desarrollo requieren que la construcción de esas condiciones se realice evitando que sólo participen las élites tecnocráticas y políticas. Se necesita que a los nuevos escenarios de las "sociedades de la comunicación" y las "sociedades del conocimiento" se sume el mayor número posible de ciudadanos, ampliando la cobertura de los mecanismos de información, comunicación y socialización entre los miembros de nuestras sociedades (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1993), de manera tal de poder incorporar los nuevos conocimientos a los procesos productivos en todos los niveles de la economía.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: RECREAR EL ROL DEL ESTADO

Es necesario considerar que la segunda guerra mundial dio lugar a la creación de dos tipos de acuerdos fundamentales entre los países occidentales, basados en distintas racionalidades intelectuales y necesidades políticas. El primero, que ocupó un rol dominante, se originó en la creciente rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética y fue una reacción a la así llamada "amenaza comunista". El segundo, en cambio, fue una reacción a las rivalidades económicas y a los serios problemas políticos de los años treinta y a la guerra que resultó como consecuencia de ellos (Ikenberry, 1996). El primero, denominado "orden de la guerra fría", llevó a la contención, la carrera armamentista y la competencia ideológica, es decir, a una confrontación interimperial de carácter global. El segundo, conocido como "orden liberal democrático", se plasmó en un conjunto de acuerdos e instituciones entre los países capitalistas desarrollados bajo el liderazgo (si se quiere "hegemonía") de los Estados Unidos.

El primer orden es el que terminó y de manera abrupta e inesperada. Su centralidad anterior ha velado en buena medida la continuidad del segundo. Desde luego, este último ha atravesado una gran cantidad de problemas y deberá enfrentar numerosas dificultades. Sin embargo, no puede compartirse la posición de cuño realista que sostiene que la cooperación entre las democracias occidentales avanzadas se debió a la guerra fría y que muerta ésta, las relaciones intra-Norte se deteriorarán dando lugar a nuevas situaciones de equilibrio de poder y de rivalidades interestatales.

Sin duda, la rivalidad Este/Oeste reforzó la solidaridad occidental. Éste no es un aspecto menor. Sin embargo, las tendencias globales no van en dirección de la confrontación

intra-Norte, sino más bien en el sentido de la continuación y extensión del "orden liberal democrático". A pesar de las predicciones pesimistas de los realistas, la OTAN sigue viva y los diversos procesos de regionalización en boga en todas partes son fundamentalmente distintos a los experimentos autárquicos de los años treinta.

El rescate de este escenario es válido tanto por cuestiones empíricas como normativas. Nuestra región reúne por primera vez las condiciones necesarias para formar parte de esta "unión pacífica", dicho de otra manera, para alejarse de la idea de la Historia como un eterno retorno. Por otra parte, es el que más nos conviene. Un escenario neorealista, signado por el conflicto, el equilibrio de poder y un aumento inevitable del proteccionismo económico, limitaría enormemente nuestro margen de acción internacional. Señalada esta tendencia global, no debe leerse que el orden mencionado no esté en alguna medida amenazado (esto le pasa a cualquier orden en algún momento) o que estemos transitando hacia el reino de la paz y la justicia. Precisamente, uno de los aspectos claves de este orden es el incremento de la desigualdad y la creciente marginación de vastos sectores de la población mundial.

El fin de la guerra fría ha afectado esencialmente las agendas políticas y de seguridad, tanto en un nivel global como en la región. Aquí hay más cambios que continuidades. Y, en algunos casos, más que continuidades, una vuelta a patrones anteriores a la guerra fría. El cambio principal está en la definición de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina y el Caribe y la creciente importancia en la región de los nuevos temas de la agenda global (particularmente los de la "agenda negativa") que requieren ser tratados en forma multilateral. Muchos de estos temas constituyen verdaderas amenazas a la seguridad nacional de los países de la región y crearán tensiones no sólo con Estados Unidos, sino con otros países extra-hemisféricos.

Esto puede llevar al resurgimiento en Estados Unidos de enfoques tradicionales para tratar a la región. "Estas actitudes -que no pueden ser llamadas una política coherente o consciente sino más bien un conjunto de actitudes concurrentes- incluyen una aversión a la interferencia de extraños, una compulsión por impedir la inestabilidad si ésta amenaza a los EE.UU. y un deseo de preservar la autonomía de acción de los EE.UU. de manera que los intereses globales no se vean comprometidos (Tulchin, 1995). De todas maneras, debe insistirse en que, al igual que durante la guerra fría, la región seguirá preocupada por los temas económicos, que continúan siendo los de principal interés.

La globalización ha tenido un impacto fenomenal sobre las formas de Estado, las culturas nacionales, los procesos de integración y las estrategias de desarrollo "orientadas hacia adentro" en América Latina y el Caribe. De hecho, ha obligado a modificarlas y, como otra cara de la misma moneda, a definir las políticas exteriores de los países de la región (desde luego, con las particularidades de cada caso nacional) las que comenzaron a adquirir un tono crecientemente "pragmático" con anterioridad al fin de la guerra fría. Esto último no habría hecho entonces más que acelerar y profundizar un cambio que venía de más lejos.

La crisis del orden westfaliano se acelera y profundiza con el fin de la guerra fría y la globalización. Aquí, se abre un enorme campo de debate sobre el concepto de soberanía, las reglas de coexistencia y las instituciones (o, lo que es casi lo mismo, la gobernabilidad del orden internacional). Frente a los argumentos de los globalistas extremos, es necesario rescatar el rol del Estado y la política. El mundo es algo demasiado complejo y dinámico como para que la interdependencia o el mercado, por sí, puedan satisfacer necesidades y deseos.

Es cierto que el Estado es hoy una entidad política en un sistema complejo de poder que incluye niveles supranacionales y locales. No obstante ello, sigue siendo el actor político principal. Es el lugar (muy particularmente, cuando el Estado es democrático) desde donde mejor pueden construirse, legitimarse y monitorearse espacios de gobernabilidad internacional, regional, nacional y local. En palabras de Hirst y Thompson, "Los estados-naciones pueden hacer esto de una manera en la que otras agencias no lo pueden hacer son pivotes entre las agencias internacionales y las actividades subnacionales, porque son los que proveen legitimidad como la voz exclusiva de una población territorialmente limitada" (Ferguson y Mansbach, 1996).

Nuestros estados tienen, en consecuencia, nuevos roles a desempeñar en un momento en el que existen mayores condiciones que en el pasado reciente (acaso más que nunca) para jugar un papel de algún relieve en materia internacional asumiendo mayores responsabilidades. Para ello no hay mucho que inventar. Es preciso cooperar y estar dispuesto a revisar algunas de nuestras viejas tradiciones en beneficio de una nueva e imprescindible gobernabilidad que contemple y sopesese, en un marco de creciente interdependencia, tanto el impacto de los tres cambios mencionados como el amplio espacio de la continuidad.

GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL. EL CASO MERCOSUR

Santiago González Cravino

*Estamos tan habituados a hablar de minorías, de marginalidad y hasta de exclusión que olvidamos que estos términos contribuyen a dar de la sociedad una imagen purificada de todo conflicto esencial, lo que reduce la democracia a la administración de las relaciones entre demandas sociales dispersas y débiles y exigencias técnicas o económicas a las cuales es imposible resistirse sin perder la competitividad.
Alain Touraine "¿Qué es la democracia?"*

I. EL MARCO DE REFERENCIA

La naturaleza de las transformaciones que han convulsionado la escena internacional consolidan progresivamente la interdependencia de políticas nacionales, comerciales y sociales, y obligan hoy en día al planteo de nuevos interrogantes: ¿Para qué una integración? ¿Cuáles serán las condiciones? ¿A quiénes beneficia? Y en una situación como la de Latinoamérica, y específicamente el Cono Sur ¿qué es lo que podemos hacer sin "perder el tren" de la modernización y la competitividad? Se abre como nunca antes una serie de posibilidades inexploradas que, de ser tomadas a tiempo, pueden permitirnos superar las viejas concepciones que nos resignaban al rol de administradores de la pobreza.

Quizás se pueda incluir a la región bajo estas condiciones inéditas en el ámbito mundial, tomando como referencia la experiencia europea, anticipando las dificultades y potenciando las posibilidades.

Previamente, se hace necesario el acceso a algunos de los conceptos básicos a partir de los cuales se puede comprender cabalmente de qué hablamos cuando hablamos de integración y de una dimensión social de la integración.

1. Un nuevo escenario internacional: globalización

Los grandes cambios acaecidos en el mundo nos brindan un nuevo escenario internacional, en el que se pueden destacar algunas de las condiciones que se han desarrollado para el progreso social, tanto favorables como desfavorables:

Entre las primeras cabe citar:

i) *En lo político*: el fin de la guerra fría, y con ello la expansión de un ambiente más tolerante y la aceptación casi dominante de las formas democráticas como la única salida viable.

ii) *En lo tecnológico*: la aceleración de las innovaciones, el intercambio de información y con ello la oportunidad de aprender de otras experiencias que faciliten la incorporación de mejores condiciones de trabajo.

iii) *En lo social*: la reducción del crecimiento demográfico, una mejor infraestructura de vivienda, salud y educación y una progresiva protección del medio ambiente. Mejores índices sanitarios y de cobertura educativa.

De otro lado entre las condiciones desfavorables se incluyen:

i) *Persistencia de la pobreza*

ii) *Problemas de desempleo*

iii) *Problemas de desintegración social que erosionan la solidaridad*

iv) *Incertidumbre producto de la ruptura de los delicados equilibrios que caracterizaron la posguerra.*

Esta evolución internacional naturalmente presenta consecuencias sociales generadas por los nuevos rasgos que se destacan en la actualidad: creciente disparidad de ingresos entre países, paralelo a un proceso de mayor transparencia del sistema internacional que refuerza el llamado *efecto demostración*. Por su parte, la globalización es un fenómeno que afecta no sólo a las economías sino también a las sociedades con una mayor comunicación entre países y una mayor visibilidad de las condiciones de vida de unos y otros.

La creciente disparidad en la distribución del ingreso y la mayor transparencia trae aparejada un aumento de las *tensiones sociales* en el ámbito internacional. Estas tensiones se acumulan en aquellos países que se encuentran en la base de la pirámide de estratificación internacional, trasladándose velozmente a través de las fronteras. La expresión de estas tensiones se relaciona con la satisfacción de expectativas y a su vez, acarrea una mayor presión poblacional sobre los países desarrollados, en momento en que éstos se encuentran frente a reestructuraciones productivas orientadas a enfrentar la competencia inherente a la globalización.

Los desplazamientos poblacionales desde los países pobres hacia los más desarrollados están fundados en parte en la necesidad de obtener ingresos más altos y por la presión de las condiciones de pobreza en el país de origen. Además, se ven beneficiados por la reducción significativa de los costos de transporte y las comunicaciones a escala mundial, precisamente cuando la mano de obra no calificada se deprecia en el mundo desarrollado, y se puede conseguir en cualquier punto del planeta donde se encuentre más barata. Los trabajadores no calificados de los países más ricos también se encuentran en camino hacia la marginación, de persistir las condiciones descritas.

Por otro lado, el desarrollo veloz de los medios electrónicos posibilita el acceso a la información incluso en las zonas más alejadas del mundo. Hoy, viviendo en la más completa pobreza se puede ver muy cerca la riqueza y el consumo. Esto actúa finalmente como uno de los impulsos de desplazamientos poblacionales, lo que acarrea resultados de mayor desempleo en los países más desarrollados, tensión social, intolerancia y xenofobia que a su vez, alimenta un círculo vicioso de comportamientos desviados, vulnerando normas y valores que fueron tradicionales en los países receptores de la migración.

Los gobernantes tienen claro que estas tensiones van a llegar a los países del vértice de la pirámide, y que no será sólo por medio de traslados masivos, sino a través del terrorismo o de trabas al flujo de insumos básicos para la producción.

¿Es factible que este esquema pueda repetirse en los bloques regionales? Es interesante plantearse si dentro de las posibilidades de integración subregional no se reproducen esquemas piramidales que representen la escena en otras escalas. Recuérdese que mientras los efectos del estancamiento económico de la "década perdida" tuvieron incidencia directa sobre las franjas más pobres, no sucedió lo mismo con los procesos de crecimiento verificados en algunos países de la zona en la última década. Estamos frente a la convivencia de un cierto crecimiento económico y la persistencia de la pobreza, amenazando la estabilidad democrática y la sustentabilidad del crecimiento a largo plazo.

El ímpetu de la globalización por otro lado, deja al descubierto los problemas de los países en desarrollo, aumentando los niveles de desocupación, recesión económica y profundizando inclusive algunos de los condicionamientos sociales que cuestionan el propio sostén del sistema democrático al que tanto costó llegar. Y esto no se resuelve solamente con medidas de carácter económico, sino con la puesta en prácticas de políticas de *protección social hacia dentro del espacio regional integrado*.

En este sentido, se apunta a la convergencia en el desarrollo de políticas sociales para la integración, tomando en cuenta para ello las características propias de cada nación, sus indicadores económicos y elementos cualitativos.

Por otro lado, la consideración de una dimensión social del MERCOSUR pone sobre la mesa la necesidad de contemplar valores como la solidaridad y la ayuda mutua como una base imprescindible en el logro de beneficios económicos globales. El análisis de los escenarios por venir, brinda la posibilidad de prever y por ende optimizar los esfuerzos y recursos para afrontar los nuevos desafíos.

2. Ámbito regional: cómo desarrollar las ventajas competitivas

Uno de los objetivos básicos de los procesos de integración, y a esto no escapa el MERCOSUR, es la *inserción internacional de las economías de la región* ya sea por medio de la creación de comercio, de la inversión extranjera y de su tecnología u obteniendo financiamiento. Ello requiere de adaptabilidad y flexibilidad. Este proceso de transformación debería lograrse con equidad, de modo tal de facilitar la sustentabilidad y la participación estable en el sistema internacional, lo que implica la redefinición de un conjunto de políticas en las diferentes áreas.

En nuestra región, progresivamente se va tomando conciencia de que las ventajas competitivas que reclama el mercado mundial son intensivas en:

i) *Recursos humanos* (inteligencia, capacidad de innovación y valor agregado intelectual). Ésto implica desarrollar políticas de capacitación y educación para la inserción competitiva, tomar como eje integrador la equidad concebida como igualdad de oportunidades; fomentar la autonomía de la acción educativa y haciendo estos conceptos complementarios con la competitividad y la calidad del desempeño, para enfrentar los nuevos requerimientos. En este sentido se intenta relacionar los sistemas educativo, de capacitación y científico-tecnológico con el sistema productivo.

ii) *Organización social* (estabilidad, funcionamiento articulado de las partes). Se torna visible asimismo la necesidad de enfrentar la competencia internacional con el esfuerzo articulado de todos los miembros, es decir, operando como sistema. Comienza a urgir en este ámbito, la necesidad de lograr el mentado "entorno social estable" necesario para integrarse plenamente. En otras palabras: hay requerimientos sociales insoslayables, enlazados con el aumento de la capacidad competitiva.

¿Cuáles son los rasgos más destacables en nuestra región? Aquellos ya definidos para la escena internacional, con otros aditamentos: aumento de la pobreza, importantes disparidades en los ingresos y una progresiva transparencia en los sistemas de estratificación.

En este escenario se hace imprescindible un ambiente de estabilidad y desarrollo de los derechos básicos de los individuos de modo tal de armonizar democracia y crecimiento económico. Es la estabilidad económica y *política* la que va traer inversiones a largo plazo que apuesten a un crecimiento sostenido. Es necesario desarrollar el proceso de modo tal que sean *todos* los individuos los beneficiarios potenciales de un nuevo modelo de desarrollo.

Estamos hablando entonces de la creación de compromisos políticos de largo plazo, que tengan como objetivo reducir las exclusiones económicas y aumentar la equidad.

3. Diferencias entre la Política social y la Cohesión social

a) *Política social*

En un proceso de construcción democrática que se precie de justo y equitativo, la política social es una de sus principales herramientas al orientarse igualmente la participación de los actores sociales en el acceso a una red de contención social. Sin embargo, esta tarea ya no es exclusiva del Estado, aunque actúe como su impulsor y regulador esencial.

Frente al creciente problema de la exclusión, las políticas sociales se dirigen preferentemente hacia los sectores más afectados en sus posibilidades reales de acceso a sus derechos básicos. Ésto implica la identificación certera de estos grupos o sectores y su posterior atención por medio de políticas que propicien la igualdad de oportunidades. Estamos hablando entonces de la definición de políticas sectoriales y focalizadas, y es inevitable ahora crear las condiciones para su viabilidad, planteada a partir de su articulación con la política económica, no como correctora de sus desigualdades, sino pensando ambas como generadoras de equidad. Para ello se piensa en una jerarquización que incluya la *especialización*, la *coordinación interinstitucional* y el fortalecimiento y *modernización de sus recursos*.

El logro de una gestión interinstitucional es fundamental en la consecución de estos objetivos, toda vez que se encara una satisfacción de metas compleja y variada, que requiere de estrategias combinadas y que no puede lograrse aisladamente (vivienda, empleo, salud, educación, etc.). La política social hoy implica la compatibilización de planes, programas y recursos que propicie la autosustentación de las poblaciones involucradas y facilite la participación. En el marco dado por un proceso de integración regional se plantea la necesidad, además, de orientarla hacia el trabajo, apostando al conocimiento como la herramienta fundamental en el logro de la competitividad y mejoramiento de la calidad.

b) *Cohesión*

Es concebida como el fin último de un proceso de integración social, y en un marco de regionalización está orientada a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las menos favorecidas, con la idea de que las grandes desigualdades son intolerables en una comunidad que se precie de tal. La existencia de desequilibrios indicaría que está subutilizándose el potencial humano y no se están aprovechando oportunidades económicas que podrían beneficiar al bloque en su conjunto.

Contiene una *dimensión geográfica* que es relevante en tanto impulsa la reducción de disparidades y la convergencia de las rentas básicas por medio de un aumento del crecimiento del PBI, de la competitividad y del empleo, con la idea subyacente que la libre movilidad de factores va a traer aparejado un aumento de oportunidades para todos.

La cohesión social implica de este modo una *dimensión de solidaridad* que contempla sistemas universales de protección social, de regulación para corregir los fallos del mercado y de sistemas de *diálogo social*. Estas políticas contribuyen a reforzar la productividad de la sociedad y a mejorar el bienestar económico y social, tornándose un complemento necesario y superador de las políticas sociales sectoriales y focalizadas, y brindándoles un objetivo integrador.

El fomento de la cohesión social exige la reducción de las disparidades que surgen como consecuencia del desigual acceso a las oportunidades de empleo y la distribución del ingreso. Las consecuencias de esta desigualdad son: marginación de algunos segmentos de la sociedad, desocupados de larga duración, jóvenes y pobres. Y *todos son aspectos mensurables de la cohesión social*.

Para aumentar la cohesión hay que introducir cambios económicos, pero ellos no son un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo sostenible tomando en cuenta que la cohesión y la diversidad no son objetivos contrapuestos sino que pueden reforzarse mutuamente. La política para la cohesión tiene como principio el no confiar exclusivamente en las fuerzas del mercado para el logro de los niveles necesarios de crecimiento económico dentro de la región, y complementarlas con el concepto de equidad para las regiones y los individuos que las pueblan.

Por otro lado, hay que destacar que no todas las políticas sociales conducen a la cohesión, *imprescindible para el equilibrio y la equidad del proceso de integración subregional*.

Las diferencias entre los Estados Miembros, las regiones y los grupos sociales tienden a aumentar o a disminuir con el paso del tiempo. En su reducción se plantea la convergencia de políticas por medio de la fijación de objetivos comunes entre los Estados Miembros orientada a mejorar en términos relativos la situación de las zonas más débiles, en relación con otras regiones y con los grupos más privilegiados. Para encontrar un equilibrio, es básico lograr apoyo a las iniciativas sociales por parte de sectores relevantes de la comunidad empresarial.

Las políticas de cohesión contribuyen a consolidar el modelo comunitario en distintos niveles:

i) *Económico*: reducen disparidades entre países y regiones, permitiendo que la mayor parte de la población contribuya al crecimiento económico.

ii) *Social*: mejoran el acceso al empleo, por medio del fomento a la reconversión y desarrollo y la creación de puestos duraderos.

iii) Politico: refuerzan la idea de solidaridad comunitaria, creando un marco de oportunidades, tanto adicional como complementario del nacional.

4. Sociedades abiertas y sociedades cerradas

Las sociedades que se han denominado cerradas se caracterizan por su organización en castas, estamentos o clases y con profundas diferencias ideológicas, con una organización social jerárquica y diferenciada en la que las posibilidades de movilidad social resultan muy acotadas. Los conceptos de autoridad tienen que ver con la tradición y el poder absoluto lo que en su tiempo, hizo primar la idea de la democracia como la limitación del poder del Estado y el reconocimiento de los derechos fundamentales, insistiendo en la representatividad social de los gobernantes como oposición a la oligarquía. Estas sociedades se ven representadas en la historia de las sociedades europeas, básicamente a partir de la constitución de los Estados nacionales. Los Estados europeos pudieron convertirse en democracias cuando supieron reconocer sus disparidades sociales y culturales.

Por su parte, las sociedades abiertas están más vinculadas al modelo norteamericano; caracterizadas por las migraciones y la construcción del nuevo mundo, rompiendo así con el modelo europeo tradicional y cerrado. Tratan fundamentalmente de terminar con las jerarquías de una organización social muy rígida, priorizando la igualdad y la movilidad social como los valores generados por un marco de competencia. Tanto Weber como Tocqueville y Dahrendorf dan una idea bien acabada de estas diferencias, que se plasman en el ámbito político, al darle más importancia a la idea de ciudadanía, y a la integración social como fundamento sólido de las leyes. Aquí la democracia progresa más por la voluntad de igualdad que por el deseo de libertad: tiene un contenido más social que político, impulsando la desaparición de las jerarquías, propio de las sociedades cerradas europeas. Se difunde una conciencia de pertenencia a una sociedad regida por reglas morales, políticas y jurídicas encargadas de defender y propagar unos valores y un género de vida muy definidos.

En América se logró la construcción de sociedades con el reconocimiento del pluralismo de las culturas y su armonización con el respeto a las leyes, la independencia del Estado, y el recurso a las ciencias y las técnicas.

El análisis de las instituciones sociales no alcanza para entender la integración social, si no se comprende también el sistema político que la dinamiza como mediador entre la sociedad y el Estado. Los regímenes democráticos son aquellos que combinan el respeto entre lo individual y lo colectivo, la libertad personal con el sentido de pertenencia a una sociedad.

Es la democracia la manera política de asignar el poder, por encima de los intereses particulares. En este sentido se interviene en el reparto del ingreso nacional mediante los impuestos y los sistemas de seguridad social, colaborando con las organizaciones sindicales, protegiendo a las minorías y promoviendo la integración de las diversas esferas de la vida social.

La democracia se fortalece cuando les otorga la importancia que merecen a los problemas de los que debe ocuparse. La idea de "exclusión" exterioriza el problema social, lo hace ajeno, quitándole al sistema democrático la posibilidad real de intentar una solución,

promoviendo de paso, el "encierro" frente a aquellos que son víctimas de la desigualdad y la injusticia.

Es necesario en estos nuevos procesos, dar un nuevo sentido a nuestras libertades democráticas, permitiéndoles solucionar los problemas sociales más acuciantes, priorizando la justicia por sobre la seguridad y la igualdad por sobre la adaptación .

5. MERCOSUR: Combinación que lleva al conflicto

¿Cómo se plantean estos temas en las sociedades del Sur? Con déficit democrático sumado a tensiones sociales. Si la sociedad no se siente partícipe, hay un déficit democrático potencial que hasta ahora no ha provocado bloqueos en el proceso de integración, pero que puede provocarlos en cualquier momento y que hay que atender. Y aunque todavía no se habla de déficit democrático y social en la integración de América Latina, tampoco se habló en Europa, y la crisis posterior a la aprobación del Tratado de Maastricht evidenció que 40 años de evolución y desarrollo de un modelo de integración podían verse destruidos porque la ciudadanía no se sentía partícipe de este proceso de integración.

Si, como dicen algunos científicos sociales, la mejor forma de definir a la democracia en cada época es mediante los ataques que sufre (Forrester, 1996 y Thurow, 1996), quizás a las puertas del nuevo milenio, se pueda decir que los peores ataques provienen de su mismo seno: el "déficit democrático", que aqueja tanto a las sociedades más desarrolladas como a las más atrasadas. En el caso de América Latina se suma a esto el déficit social.

El déficit social incluye al déficit social histórico, al de la "década perdida", al las políticas de ajuste y también al provocado por el mismo proceso de integración, que tiene también muchos costos sociales. En nuestra sociedad se da una mezcla de las características enumeradas entre las sociedades abiertas y las cerradas. Combinación explosiva que ha provocado más de un conflicto social.

El MERCOSUR, al momento de su constitución se planteó casi exclusivamente objetivos económicos. Hace falta ahora destacar que sólo con eso el proceso de integración será muy reducido, ya que la búsqueda de mayor equidad no puede basarse totalmente en el esquema económico de la apertura aunque funcione adecuadamente.

En primer lugar, los programas de apertura no establecen, como condición prioritaria que su puesta en marcha sea equitativa socialmente, puede muy bien suceder que su efecto sea contrario a los intereses y expectativas de los grupos más pobres, o que agudice la concentración del ingreso en los grupos más ricos.

En segundo lugar, aún los programas de apertura más exitosos desde el punto de vista económico y más cuidadosos de no afectar indebidamente a los grupos más pobres, son insuficientes para cumplir con los objetivos de cambio social.

En la sociedad no sólo priman los intereses económicos, sino que también inciden valores culturales y relaciones sociales incluyendo la posibilidad del conflicto social. Una de las condiciones de la democracia es la reproducción de la igualdad política, por medio de la atribución a todos los ciudadanos de los mismos derechos, como un medio de compensar las desigualdades sociales.

Es preciso, entonces, que sean garantizados los derechos fundamentales del hombre; que éstos se sientan ciudadanos y participen en la construcción de la vida colectiva. Esta

conciencia de pertenencia no está presente en todas partes, y no todos reivindican el derecho de la ciudadanía. La ciudadanía orientada a la cohesión social, implica la conciencia de pertenencia no sólo a una ciudad, un Estado nacional o un Estado federal, sino también a una comunidad compuesta por una cultura y una historia que le son propias.

II. LA INTEGRACIÓN DEL SUR ¿UNA NUEVA CONCEPCIÓN?

1. ¿Para qué una integración?

Hoy, el espacio regional del Sur es una zona de libre comercio ampliada y una unión aduanera imperfecta, si tomamos en cuenta las excepciones y consideraciones que involucró su actualización.

En el caso del MERCOSUR, es claro que no se ha planteado como una integración política, ni una integración con base en los Estados, como la europea que plantea un proceso de convergencia de objetivos políticos, económicos y sociales y la formación de una supranacionalidad que funda la identidad continental. Más bien es un instrumento necesario dentro de un marco ideológico determinado, como es el liberalismo económico que domina actualmente las políticas del Cono Sur.

Nos encontramos entonces con la idea de Estado reducido al máximo para ser compatible con la preservación del sistema y la máxima eficiencia. Prima el concepto de mercado y no el de Estado.

El marco ideológico que acompañó al inicio del proceso de integración marcó no sólo los objetivos, sino que acorde a ellos, delineó los medios, delimitando asimismo las instituciones que conducirían el proceso. Se dio prioridad entonces a aquellas que garantizaran ejecutividad y pragmatismo, postergando así instancias deliberativas, más lentas aunque más representativas.

Han sido los grandes actores los que han conducido y profundizado las relaciones dentro del bloque regional integrado, dándole prioridad en principio a la óptica comercial más que a la búsqueda de valores comunes característicos de un formato supranacional. El formato intergubernamental es funcional a ello, plasmándose en las Declaraciones presidenciales logradas en las Cumbres del MERCOSUR, y a las actividades de los cancilleres de cada uno de los países miembros. Lógicamente, tuvieron también prioridad las actividades comerciales y la facilidad de diálogo entre empresas, aunque no fue así con los trabajadores, las ONG's, las pequeñas y medianas empresas y la ciudadanía en general. Sin embargo, la velocidad de esta integración lleva necesariamente a pensar en una reorientación del proceso, involucrando a otros sectores y temáticas que se tornan necesarias para los escenarios que se van generando.

El postergar las instancias supranacionales deja fuera, aunque sea de momento, la posibilidad de la representatividad cabal de los pueblos y de deliberación legislativa inherentes a un Parlamento Común o a un Tribunal de Justicia. Instituciones supranacionales con funciones más que necesarias en un intento de integración que se precie de tal. Sin embargo, en el caso del MERCOSUR, esto no pasa de una declaración de principios que poco a poco, y debido a la velocidad del proceso se torna necesaria. El caso del Foro Consultivo Económico Social es un ejemplo claro de esto, toda vez que si bien está aprobada su creación, aún

no se ha podido constituir. Ni siquiera esta instancia, de carácter sólo consultiva ha podido pasar a los hechos.

A esto deben sumarse las características de cada uno de los países miembros, tales como tamaño, historia, legislaciones nacionales y economías. Contamos con dos países chicos (Paraguay y Uruguay), uno grande (Brasil) y uno mediano (Argentina). Tres de ellos han dejado de lado las políticas intervencionistas y estatistas, mientras que Brasil sostiene aún ciertas posiciones nacionalistas y de protección.

Este marco también requiere de condiciones específicas para su óptimo funcionamiento: seguridad, estabilidad y previsibilidad para las acciones y decisiones requeridas para la competencia económica. Pese a la creencia más o menos generalizada acerca de las bondades del mercado, van surgiendo progresivamente algunas urgencias para resolver aquellos aspectos que pueden afectar el proceso en general, y que en su momento se dejaron de lado, pero que tiene también relación con lo económico: la dimensión social del MERCOSUR.

Y aquí el mercado librado a su suerte no es suficiente, sobre todo en nuestro continente, donde los distintos vaivenes que han sufrido las políticas públicas en general y las sociales en particular han instalado un escenario muy poco alentador en el área social. Y será precisamente en este sector en el que deberá recaer la atención a la brevedad ya que es aquel donde se han constatado los mayores impactos y donde también actúa y actuará la integración.

Sólo generando un modelo de desarrollo inclusivo y participativo se puede potenciar la inserción en los procesos globales de modernización. La interdependencia de los conceptos de democracia y desarrollo nos remiten necesariamente al espíritu inicial del MERCOSUR, superando la tentación mercantilista propia de un contexto ideológico particular que impulsó al proceso, pero que dio prioridad al aspecto económico comercial propiciando una confusión de medios y fines.

Si bien al momento de la firma del Tratado, los cuatro países habían iniciado un proceso democrático, lo que facilitó la convergencia de estos principios en la construcción del espacio regional, la voluntad política de cada uno de los miembros fue diferente, así como fueron distintos los intereses que los motivaron.

Mientras Argentina y Brasil habían decidido integrarse económicamente ya desde 1988 a través del Programa de Integración Comercial Argentina Brasil (PICAB), sin considerar la eventualidad de sumar nuevos socios, Uruguay y Paraguay contemplaron la posibilidad de integrarse casi como una necesidad vital.

Esto es relevante también para la cuestión social, ya que los diversos intereses puestos en la construcción del proceso tienen incidencia también en la voluntad política que se manifiesta para la solución de las diferencias existentes en el área social y en la convivencia de decisiones e instituciones políticas no siempre compatibles.

En el caso de la estrecha relación entre Argentina y Uruguay esto se plantea tan naturalmente como la necesidad de contemporizar formas democráticas disímiles. Mientras en la primera aún se puede hablar de una democracia "corporativa", donde las instituciones pierden vigor y no siempre cuentan con la autonomía necesaria, en el Uruguay éstas son precisamente sus fortalezas. Y estos factores son relevantes en la medida en que muestran claramente qué actores son los que toman las decisiones políticas en cada uno de los países, y a quiénes benefician. Puntos importantísimos cuando necesitamos saber con quiénes nos sentamos a delinear la integración regional, y con qué fines.

Aunque los cuatro países hayan emprendido en su momento políticas de privatización, estabilización y apertura de la economía encuadrados dentro de lo que fue la Iniciativa para las Américas, con el fin de lograr una zona de libre comercio de Alaska a Tierra del Fuego, se hace necesario ahora otro tipo de consideraciones. Los tiempos han cambiado, el marco ideológico no es el mismo y las necesidades urgentes de resolución son otras.

La transición a la democracia en América Latina no permite de momento hablar de una democracia sustantiva. Aumentan las brechas sociales, los derechos fundamentales son olvidados frecuentemente, la conciencia de ciudadanía a menudo está ausente en la mayor parte de los países de la región. El libre juego del mercado no asegura por sí mismo ni el desarrollo ni la democracia, y es necesario crear actores sociales y políticos capaces de luchar contra las desigualdades que entorpecen la construcción democrática y el desarrollo.

Se hace imprescindible entonces volver a considerar los fines como tales: democracia, desarrollo y justicia social, y de este modo el establecimiento de los medios a seguir en pos de su consecución: modernización, inserción en el mundo, estabilización, etc.

Si se concibe en estos términos, si hay una recuperación de estos valores, estamos hablando de la generación y/o jerarquización de un espacio social dentro del proceso de integración.

La combinación entre políticas sociales y cohesión social como superación de una visión neoliberal que ve en el mercado la solución y el fin último de los procesos. Ésto implica, no sólo la recuperación de la iniciativa política de los Estados nacionales como orientadores y garantes de las diferentes iniciativas y beneficiarios, sino también el comenzar a delinear la posibilidad de instituciones supranacionales que se comprometan con el área social como con las económicas y comerciales.

III. LO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

1. ¿Por qué una dimensión social de la ampliación de un espacio económico?

Así como el proceso de integración supone connotaciones económicas muy importantes, la legitimidad social del proceso como la necesidad de dar respuestas adecuadas a ciertos problemas sociales y a situaciones generadas por el mismo proceso, aparecen como centrales al momento de querer asegurar su éxito.

En este sentido cuatro puntos básicos (siguiendo la clasificación efectuada por Podestá (Podestá, 1995), han de ser tenidos en cuenta: i) lo social como promoción; ii) como compensación frente a las repercusiones negativas de la integración; iii) como respuesta a las demandas sociales básicas no satisfechas; iv) como legitimación del proceso.

Cualquiera de estos puntos parece de una simplicidad que, *a priori*, torna su abordaje superfluo de tan evidente que es. Pero, al momento de ir a los casos y ejemplos específicos, el alcance de soluciones a este nivel es bastante más complicado de lo que aparenta y puede trabar todo el proceso, como sucede aún en reiteradas ocasiones en el marco de la UE, a pesar de los 40 años de desarrollo del modelo de integración.

a) *Lo social como promoción*

Mejorar la competitividad en un proceso de integración, depende de una multiplicidad de factores pero que, desde una perspectiva social, puede ser resumido en uno solo: el logro de un entorno social estable. Ésto implica desde la perspectiva de la organización social, estado de derecho que garantice las reglas de juego (aspectos normativos jurídicos de carácter financiero y económico, pero también consideración de derechos básicos) y asegure una cierta estabilidad para poder planificar al mediano y largo plazo y de ese modo reducir los riesgos.

Desde la perspectiva de la población en general se requiere la disponibilidad de recursos humanos aceptables para enfrentar el proceso. Ésto implica abordar los temas de salud, educación y capacitación, incluyendo la internalización de normas y valores para la competitividad, y preparación de un sistema de formación permanente.

Desde la perspectiva de la prevención del conflicto social se requiere tomar en cuenta las consecuencias de la exclusión de algunos actores al proceso de integración, las que pueden alcanzar formas violentas o puntuales de reclamos y protestas.

La incorporación de las tres perspectivas anteriores contribuirá a la consecución de un entorno social estable que promueva el arribo de inversiones y la mejora de la competitividad, depende en gran parte de la acción gubernamental y en el caso de un proceso de integración de entidades supranacionales.

El ejemplo de los cortes de ruta del interior de Argentina pone en discusión uno de los principios básicos de la integración regional, como es la libre circulación de los factores, al quedar inermes el resto de los socios del MERCOSUR por la inexistencia de instancias supranacionales en la solución de conflictos. ¿A quién se plantea ahora una solución? Por otro lado, el desempleo es un problema social, en este caso afectando directamente a un país miembro (Argentina), pero que afecta en sus manifestaciones y consecuencias al resto de los socios. Problema que se agudiza cuando se aceleran sólo algunos de los aspectos de la integración, o cuando se amplía el proceso en lugar de profundizarlo. La incorporación de Bolivia y Chile plantea nuevamente esta disyuntiva.

El caso europeo muestra otra vez el camino de la experiencia. La caída del Muro de Berlín y la apertura de los países del Este, en situaciones muy disímiles con el resto de Europa generaron nuevos planteos en la construcción del espacio integrado. Por un lado, los plazos establecidos para arribar a ciertas instancias necesarias para el desarrollo de cada uno de los socios y de la comunidad en su conjunto no permitían más demoras que las pactadas. Se había tornado necesaria la “profundización” del proceso. Por otro lado, el dejar afuera a los países del Este planteaba serios conflictos, tanto políticos (como el caso de Alemania unificada), como económicos y sociales. La posibilidad de las migraciones al Oeste, la generación de bolsones de pobreza sin oportunidades reales de salida en el centro mismo de Europa originaba un foco de peligro potencial que no se podía dejar a la deriva. Se plantea entonces la ampliación del proceso de integración hacia los países del Este, creando la disyuntiva entre profundización (pocos pero buenos) y ampliación (retrasados pero solidarios). Se optó por una solución intermedia que fue la ZEE (Zona Económica Europea) incorporando nuevos países, pero con condiciones específicas que tomarán en cuenta los desequilibrios internos y la gradualidad de su incorporación. Con algunos derechos y obligaciones, pero no contando con las prerrogativas de miembros plenos. Se puede arribar a esta alternativa por la presencia activa de instancias supranacionales que permiten dirimir

conflictos de esta índole. En su defecto, se plantea un necesario fortalecimiento de las instancias locales para su correcta y equilibrada resolución.

Los escenarios sociales que se vislumbraban en Europa central eran lo suficientemente temibles como para que el resto de la Comunidad estuviera dispuesta a retardar un poco su desarrollo a cambio de una cierta paz social que garantizara su propia supervivencia. Hasta allí el grado de importancia que el área social (además del resto) tiene en un proceso de integración, aunque se plantee tan sólido como el europeo.

b) *Como compensación frente a las repercusiones negativas de la integración.*

El proceso de integración trae aparejadas una serie de consecuencias que si no se contemplan a tiempo se toman negativas. En este sentido se puede decir que el área social es muy sensible a este tipo de impactos y se torna necesaria la neutralización de las repercusiones negativas del proceso, entre las que se destacan: cierre de empresas, aumento del desempleo y subempleo, primacía de la competitividad y la consecuente exclusión de aquellos que no se ajustan a los nuevos requerimientos, incertidumbre con respecto a los aportes jubilatorios o sociales para la salud generado por las migraciones intrabloque, y por ello aparición de grupos o sectores más vulnerables y aumento de la marginalidad sumado a la ausencia de mecanismos de control que incluyan a los miembros de la comunidad.

c) *Como respuesta a las demandas sociales básicas insatisfechas.*

El planteo más clásico lo relaciona con la necesidad de responder a las necesidades básicas de la población más allá del proceso de integración en marcha. Pero, además, ahora es imprescindible la inclusión de las demandas surgidas a raíz del proceso de integración, que impacta sobre una situación social dada que es necesario analizar, y responder. Teniendo en cuenta que no todo lo social está vinculado a la integración, y no todos los aspectos de la integración regional impactan sobre lo social.

Actualmente, sin embargo, para poder acceder seriamente a este aspecto de lo social es necesario contar con la información adecuada, fehaciente y confiable necesaria para el diseño de políticas acorde con las necesidades detectadas y se plantea un nuevo interrogante: ¿Quién maneja la información políticamente relevante? La reciente amenaza de cierre del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) por parte del presidente argentino con el argumento de no reflejar la realidad, nos conducen a un futuro probable de manejo "privatizado" de la información social, en un momento en que, a nivel mundial, el acceso a la información es la llave del éxito futuro.

El interrogante cobra mayor importancia trasladado al análisis de las asimetrías sociales del MERCOSUR, y la posibilidad de poner en marcha políticas de equilibrio equitativas, que respondan a las necesidades básicas insatisfechas.

d) *Como legitimación del proceso*

Para la plena integración, y teniendo en cuenta el logro de la cohesión social surge el tema de la participación de la gente, y del grado de compromiso que se puede estimar. Aparecen así tres puntos importantes. Comenzar por la sensibilización: educación para la

integración, fomento de la responsabilidad social, la transmisión de valores y la formación democrática además de la competitividad orientada a la adquisición de habilidades para desempeñarse productivamente en las nuevas situaciones. Simultáneamente generar participación, implementar mecanismos reales de participación, sobre todo en cuanto a instancias de información y comunicación permanentes entre los decisores y constructores de la integración y los sectores profesionales, los consumidores, etc. Fundamental resulta entonces la democratización mediante participación institucionalizada. No hay democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad política. La democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos. Si éstos no se sienten responsables, porque se ejerce el poder en un conjunto territorial que les parece artificial o ajeno, no puede haber ni representatividad de los dirigentes ni libre elección de éstos por los dirigidos.

Fortalecer los sistemas políticos nacionales que manejan el conjunto de las políticas sociales, de la seguridad social a la educación, de la justicia al fomento de los recursos, de la integración de los inmigrantes a la defensa de las minorías, refuerza la democratización al asegurar la existencia de derechos fundamentales y de la ciudadanía, ambos conceptos ajenos a los alcances del mercado.

IV. IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: HACIA UNA TRANSFRONTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. El tratamiento de la cuestión social en el MERCOSUR

Es necesario partir de la base que existe un contexto internacional que hace de la dimensión social una temática de atención cada vez mayor no sólo en el terreno de las declaraciones, sino como parte de acuerdos de carácter vinculante en lo comercial. Un ejemplo: en la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) se incorporó la Cláusula Social, por la que las partes contratantes del GATT pueden ser objeto de sanciones de no cumplir con las leyes laborales propias o con los convenios internacionales suscritos sobre protección de los trabajadores.

Se integra al MERCOSUR la temática social aunque muy tímidamente, a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto mediante el cual se avanza en una estructura institucional más compleja que la prevista en el Tratado de Asunción.

Desde el punto de vista social, cabe destacar la incorporación de dos órganos: la Comisión Parlamentaria Conjunta; y el Foro Consultivo Económico Social.

Si bien esto supone un cierto avance, Ouro Preto reafirma en el fondo la preeminencia de lo comercial sobre cualquier otro aspecto de la integración. Es así como la Comisión Parlamentaria Conjunta, que se define como el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados parte, no es un órgano de decisión ni puede ser asimilado a un parlamento del MERCOSUR. En tal sentido, tiene funciones más técnicas que políticas.

Entre sus fines se destaca el acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados parte en el ámbito del MERCOSUR; coadyuvar en la armonización de legislaciones, tal como lo requiere el avance del proceso de integración; y cuando fuere necesario, el consejo solicitará a la CPC el examen de temas prioritarias.

El Foro Consultivo, por su parte, que será el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, tendrá funciones únicamente consultivas y se manifestará mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común. Aún no se ha constituido, y no se ha definido, por ejemplo, quién lo convoca, ni en qué proporción se encontrarán representados los trabajadores y empresarios, ni la periodicidad de las reuniones.

De este modo, queda claro que en la práctica, y a pesar de Ouro Preto y el avance (aunque sea a nivel teórico) obtenido, la cuestión social en el marco del MERCOSUR carece de una real institucionalidad.

Algo que por lo menos se acerca es el subgrupo de trabajo 10 (SGT10), Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad. Este SGT es de carácter tripartito: Gobierno, empresarios y sindicatos; el Gobierno sería representado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Su trabajo se organiza en base a comisiones: Salud y Seguridad en el Trabajo, Normas Laborales, Empleo y Seguridad Social, Migraciones Laborales, etc.

Si bien el SGT 10 presenta sobre los otros grupos ciertos avances —es el único que funciona con representación tripartita— los resultados obtenidos hasta ahora no pueden clasificarse ni de sistemáticos ni de substanciales. Se han llevado adelante algunos estudios como la evaluación de las posibilidades de armonización de normas laborales, o un estudio comparativo de normativa sobre migraciones laborales.

Pero al menos, el SGT 10 cuenta con el logro, bastante importante, de mejorar el acceso a la información, su nivel y formación por parte de los participantes acerca de las realidades sociales y laborales de los países inmersos en la integración.

Es dable destacar, que por las atribuciones asignadas a la Comisión Parlamentaria Conjunta (un poco limitadas por cierto), puede deducirse que se reafirma la conducción de los Ejecutivos en el proceso, en detrimento de un tratamiento prioritario de las cuestiones sociales y con la posibilidad latente de provocar un déficit democrático y el consiguiente aumento de la conflictividad en el marco del proceso de integración.

2. Asimetrías sociales

Hay un escenario en que hay requerimientos sociales insoslayables que el MERCOSUR a pesar de las declaraciones, no cuenta con la capacidad institucional para hacerles frente. La coordinación y la orientación de las políticas que se llevan a cabo son relevantes en la medida en que un diseño desacertado de las mismas puede acarrear costos sociales y económicos que obstaculicen la integración. También obliga a plantear en qué proporción este proceso posibilita efectivamente una mejor inserción internacional del bloque, de forma simultánea al crecimiento económico y a la mejora en la situación social de cada uno de los países miembros.

La disparidad en el nivel de desarrollo socioeconómico de los países muestra con bastante contundencia (aún tomando muy pocos indicadores) el tema de la pobreza y el

crecimiento en la región.⁴ Mientras en algunos puede observarse un cierto crecimiento económico, con alguna disminución de la pobreza, no sucedió lo mismo con las tasas de desempleo urbano y la distribución del ingreso. En este sentido, el agrupamiento para el análisis de los países varía mucho según sea el indicador que se tome.

El ejemplo más claro es Argentina, con un índice de desempleo muy elevado (17.5%) al que se suma el aumento en la concentración del ingreso, factores que inciden directamente en el deterioro del ingreso familiar, aun en un marco de cierto crecimiento económico y estabilización de precios.

La evolución de Uruguay muestra en cambio, una disminución significativa de la pobreza desde hace una década, y la estabilización del nivel de desempleo, pero un marcado descenso de la tasa de inflación que bajó de un 44% en 1994 a 35% en el 95, y una mejora importante en la distribución del ingreso.

Brasil, por su parte, ha logrado estabilizar su economía, con reducción de la pobreza y mantiene invariable el promedio de desempleo pero con grandes disparidades en la distribución del ingreso, afectando sobre todo a las zonas rurales (CELADE, 1996).

Paraguay aumentó la concentración del ingreso (como Argentina), pero la tasa de desempleo sigue en baja, aunque también aquí es útil analizar la ordenación territorial para comprender este fenómeno, con una marcada diferencia entre la zona rural y la urbana, y con un porcentaje cercano al 15% de los asalariados del sector público que se encuentran bajo el umbral de la pobreza.

Es evidente que la construcción de un espacio regional integrado que involucra la cuestión laboral genera por lo menos reparos, si se toman en cuenta las asimetrías detalladas para la consecución de un mercado laboral unificado.

Si bien hay algunas similitudes en el marco regulatorio vigente, hay diferencias sustanciales en relación a las condiciones imperantes en cada uno. Quizás se pueda llegar a coincidencias básicas para la fijación de objetivos convergentes en lo social y lo laboral, una vez que los países más demorados en su desarrollo se encuentren en condiciones de mejorar en el progreso económicos y la situación social. Obviamente, no se puede pretender la igualación de las condiciones sociales, sino que debe apuntarse a la superación de las asimetrías en el área social con la mira puesta en el cumplimiento de uno de los principios del MERCOSUR: desarrollo con justicia social.

Sería interesante preguntarse hoy, cuando surgen interrogantes en el mundo entero acerca del futuro del trabajo (Rifkin, 1996), y en un contexto como el analizado para la región, hacia quiénes se dirige esta demanda. Cuando el discurso dominante en la región ha tendido a dar prioridad a las empresas y a la ejecutividad en desmedro de otros actores y mecanismos, hasta qué punto es legítimo ahora reclamar la generación de empleo a los Estados miembros, que han quedado rezagados en el proceso de toma de decisiones, y pretender mejorar la situación de los asalariados y desempleados, teniendo en cuenta la pérdida progresiva de su poder de negociación y el peligro potencial de un estallido social. Por otro lado, la experiencia transmitida desde el mundo desarrollado muestra que en esta área no han sido superados los problemas y aún jaquean el proceso de integración europea.

⁴ Véase Distribución del ingreso en *Panorama Social de América Latina, edición 1995*, CEPAL, 1996.

En el aspecto demográfico (CELADE, 1996) pueden distinguirse dos grupos de países entre los cuatro analizados. ¿Por qué es tan relevante este aspecto? Porque produce impactos importantes sobre el nivel de vida de la población. En el grupo de Uruguay y Argentina, considerados en etapa de transición avanzada (natalidad y mortalidad moderada o baja) y teniendo en cuenta la distribución rural-urbana, se pueden visualizar las presiones que ejerce sobre el diseño y sostén de las políticas de protección social, así como sobre la posibilidad de contar con elementos de mayor precisión para su elaboración.

Puede verse asimismo, que no se cuenta con estos instrumentos en el grupo constituido por Paraguay y Brasil, con un alto crecimiento demográfico, y un alto porcentaje de población rural repartido de forma irregular, influyendo directamente en las políticas llevadas a cabo para el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos.

Si consideramos que los servicios de salud influyen en la mejoría de las condiciones de vida de la población, es necesario destacar las diferencias que en su avance presentan cada uno de los países, así como contemplar que también a nivel interno se encuentran disparidades: el acceso a los servicios, así como su distribución y calidad es bastante dispar, plasmándose en algunos de los indicadores analizados.

En este sector se hallan además diferencias en organización, funcionamiento y financiamiento, (público y privado, por ejemplo) pero también coincidencias: seguro social unificado como cobertura para la mayoría de la población así como las tareas de prevención, supervisión, etc. Paraguay constituye la excepción con la mayoría de su población a cargo del Ministerio de Salud, y no cuenta con seguro social para una gran parte de los habitantes. Se plantean, entre otros, interrogantes con respecto a la eficiencia, la equidad y los costos que surgen en el análisis de las políticas para la salud en la región y que repercuten en la posibilidad de integración a nivel social.

Estos elementos, sumados a la distribución territorial y la estructura etárea pueden tomarse en cuenta para el análisis de otros aspectos como el sistema escolar y la seguridad social como una forma de acercarse a las situaciones que exigen soluciones. La prevalencia de condiciones médicas y sociales que apoyan el aumento de la esperanza de vida y disminuyen la tasa de mortalidad infantil en la región es uno de los factores a resolver en la integración que se lleve adelante.

Hay en la seguridad social fuertes diferencias tanto en la extensión de la cobertura como en el nivel de las prestaciones. Es muy relevante para la integración en tanto el Estado suele aportar apoyo financiero, cuestionándose asimismo la eficiencia en su funcionamiento. Las disparidades en las edades de la población que se debe cubrir, indican también desigualdades en la organización, al condicionar el desempeño financiero, la rentabilidad y la equidad en el acceso a los sistemas de seguridad social no sólo entre los países analizados, sino además entre regiones geográficas o entre grupos de trabajadores.

Para el análisis de los niveles de desarrollo, PNUD ha tomado algunos de los indicadores analizados supra, sumándole los logros educativos, y construye con ellos un índice de privación, lo que permite entre otras cosas acceder a los niveles de inversión de cada uno de los países en los sectores que se estudian. También con el Índice de Desarrollo Humano (Fondo de Cultura Económica, 1995) pueden observarse las asimetrías que atraviesan la región, que aunque puede variar en el transcurso del tiempo brinda una medida aproximada de las posibilidades de nuestros pueblos a acceder a salud, enseñanza y mejorar en general la calidad de vida.

Hay que tener en cuenta asimismo, que si bien la cuestión institucional y de legislación es relevante en la elaboración de la dimensión social del MERCOSUR, no siempre representa las situaciones nacionales por completo. En algunos aspectos aparece como más factible el llevar adelante algunos puntos en común mediante las instituciones nacionales correspondientes, que pretender una armonización total de las instituciones. A largo plazo se posibilita que las instituciones logren la convergencia adecuada en las nuevas situaciones generadas por la integración.

En el nuevo rol de las ciudades, aparece un nuevo factor a tener en cuenta, que es la relación competencia-cooperación y los nuevos rangos y jerarquías, según sea el impacto que el proceso de integración tenga sobre ellas y las posibilidades que tenga de potenciar sus recursos. No sólo hay una redefinición del rol de los territorios sino también un impacto sobre su localización, tamaños, tipo de actividades económicas, culturales, etc. Se da simultáneamente una transformación de los aparatos municipales que deben ahora además enfrentar los problemas de desempleo, la calidad de vida, las condiciones de productividad para enfrentar la competencia Y ya no es sólo en términos económicos, sino también de posibilidad de capacitación de fuerza de trabajo, oferta cultural, medio ambiente etc. Ésto plantea, asimismo, la necesidad de definir una ciudadanía local, como un grupo de derechos y obligaciones respecto a estos nuevos aspectos, y en una nueva dimensión, frente a la regionalización y la descentralización. Todo un desafío.

Como surge del análisis de algunos de los indicadores, hay todavía una serie de trabas que dificultan la libre movilidad de los factores y con ello las posibilidades de la integración a nivel social: la flexibilización de la política migratoria, las regulaciones del marco que rige las relaciones laborales, en relación a la nueva situación planteada en el mercado de trabajo y a la equidad en la distribución del ingreso; la seguridad social (armonización de las áreas de cobertura, definición de las responsabilidades), un derecho social comunitario que finalmente determine las competencias; y el establecimiento de mecanismos de diálogo social que institucionalice la participación de diversos actores en el proceso.

Es evidente entonces, la existencia de asimetrías en el área social del espacio común integrado, que demuestra con suficiente contundencia que no basta con lograr un cierto crecimiento económico, si éste no se acompaña con inversión en capital humano.

Esta falencia puede llevar, junto al déficit democrático, a trabar el proceso de integración y frenar el desarrollo económico enquistando dudas en la región con respecto a la posibilidades reales de mejorar la competitividad y la inserción internacional mediante el proceso que se está llevando adelante.

3. Impactos esperados: la integración como amenaza o como posibilidad

El panorama social se presenta heterogéneo entre los Estados miembros, y también entre las diferentes regiones de los mismos Estados. Y será concretamente sobre estos territorios que hace y hará impacto la integración, toda vez que el proceso de apertura económico comercial sigue avanzando, con las consiguientes consecuencias sociales.

Tales impactos serán diferentes ya que son diferentes las situaciones por país y por regiones, y el MERCOSUR las ha enfrentado parcialmente mediante un sistema de protec-

ción de las áreas no competitivas en un mercado abierto, evitando momentáneamente hacer frente a los impactos sociales negativos (como el desempleo) de la integración y, por ende amenazadores del proceso. Pero esta política de excepciones tiene corta vida y, desde esta óptica la integración puede presentarse tanto como una amenaza como una posibilidad, según características de la región, sector o población y de las medidas que se tomen.

Si no existe una reconversión oportuna es dable esperar un aumento de las disparidades, la consiguiente marginación del proceso de regiones, poblaciones, o sectores económicos, la generación de conflictos y una potencial paralización del proceso amenazado.

Por otro lado, en un marco de apertura económica y comercial más amplio (sin excepciones o una importante reducción de éstas) una medida de impacto global reducida puede significar un auge económico para algunas regiones, sectores o poblaciones y la desaparición de los no competitivos. De esta forma el proceso puede tener un impacto diferente y potenciado de manera singular.

Desde otra óptica, la integración como posibilidad pasa por un crecimiento de la competitividad, reconversión y adaptación. Ésto implica desde el punto de vista económico, especialización; desde el punto de vista social, planificación y capacidad de dar respuestas a los requerimientos sociales ya descritos.

En síntesis, frente a desigualdades de partida, el que la integración signifique una posibilidad más que una amenaza supone —tanto en lo económico como en lo social— sacrificar algo de la libre competencia en aras de la cohesión social.

V. SOBRE UNA AGENDA DE TEMAS PENDIENTES

1. Panorama general de la problemática

La integración entre socios desiguales económica y socialmente hablando, supone la combinación de dos caras de la misma moneda: eficacia económica y equidad social. Estas premisas son válidas en todos los procesos, ya sea de desarrollo a nivel nacional como desde la perspectiva de la integración.

Desde la óptica social, ello significa, en términos muy globales inversión en recursos humanos, entendiendo por esto no sólo los aspectos educativos, sino también de salud, empleo, seguridad social, etc.

Desde la perspectiva económica: se traduce en mayor capacidad de crecimiento y productividad y mayor competitividad, y por ende: el acceso a la integración como posibilidad y el desarrollo de una economía nacional competitiva dentro del bloque.

Hasta hace muy poco tiempo, el tratamiento de temas de naturaleza económica han sido considerados de manera casi exclusiva por los representantes de los Estados miembros.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que:

i) Una parte importante de la población del Mercado Común del Sur vive en condicione de pobreza, lo que supone una importante restricción para el correcto funcionamiento del sistema socioeconómico de la subregión.

ii) Las políticas económicas y comerciales se encuentran en una fase de armonización mucho más avanzada que la dimensión social, que apenas se encuentra en vías de discusión, con muy escasos instrumentos para su operativización.

iii) Los desafíos de la integración y la globalización suponen la necesidad de recursos humanos capacitados para una inserción competitiva.

De esta forma aparecen, como ya se ha señalado, una serie de requerimientos sociales insoslayables para los que, en la práctica, el Mercado Común del Sur no se encuentra aún en condiciones de enfrentar como bloque integrado.

Como consecuencia surge que: hay una agenda social del MERCOSUR que va creándose sin que, institucionalmente, el bloque aporte una respuesta ante este fenómeno (va un paso atrás). El MERCOSUR debe, por lo tanto, institucionalizar una agenda social de la integración en la que se incorporen entonces los nuevos ejes temáticos propiciados tanto por los distintos actores sociales como por los escenarios nacionales y regionales diferenciados. Sería una forma de acercarse al concepto de cohesión social dentro del bloque.

La incorporación de estos ejes temáticos supone un doble proceso de abordaje: i) aceptar la heterogeneidad, diversidad y complejidad de la problemática social y de la subregión; y ii) tender hacia una homogeneización de la subregión.

Con respecto al primer ítem, supone el desarrollo de políticas nacionales y comunitarias de lucha contra las disparidades e inequidades (de poblaciones, sectores o regiones).

En referencia a posibilitar la homogeneización de la subregión, esto supone el desarrollo de marcos jurídicos nacionales y comunitarios tendiente a una armonización de las normativas, políticas y estrategias en las áreas sociales como forma de permitir una "libre circulación" real de las personas (ej. aportes seguridad social, equivalencia títulos universitarios, etc.)

La constitución de una agenda social de la integración debe apuntar a la puesta en funcionamiento de los mecanismos comunitarios tendientes al alcance de estos dos objetivos operativizando las respectivas acciones nacionales a un nivel global y acorde con los principios básicos del MERCOSUR como políticas de integración social.

VI. EL PUNTO DE PARTIDA

Si volvemos a las preguntas iniciales de ¿por qué una integración? ¿a quién beneficia? y ¿qué podemos hacer frente a estos procesos?, quizás ahora podemos delinear algunas respuestas.

Tomando la integración como un proceso que facilite la justicia social y el desarrollo mediante una transformación productiva, y al crecimiento económico como una contribución a la consolidación democrática, se puede hallar el fundamento para una dimensión social del proceso. Ésta se propone alcanzar la cohesión social, llevando el crecimiento económico hacia una distribución equitativa, y generando un espacio para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Puede así superarse el supuesto no comprobado de que el crecimiento se refleja automáticamente en el bienestar de la gente, ampliando la participación, hasta ahora casi exclusiva, de élites políticas y económicas en la representación regional.

Hay nuevos escenarios en el espacio regional: se identifican las demandas políticas y sociales comunes a los miembros, y debe intentarse la consiguiente puesta en marcha de mecanismos para su atención y solución.

Se está desarrollando también la idea de la integración cultural como complementaria a la económica, generando así un nuevo modelo que relaciona necesariamente educación y producción; y para la definición de temas prioritarios aparece el concepto de ciudadanía, en la superación de un "déficit democrático" y la generación de una base social más sólida para la integración.

Es interesante señalar que simultáneamente se están dando otras formas de integración social por fuera del marco de los Estados nacionales y en diferentes materias: profesionales, artistas, derechos humanos, asociaciones de mujeres, ecología, etc., son algunas de las formas diversas de integración que también contribuyen, por su cercanía y definición, al logro de una región más justa y equitativa.

En síntesis, la dimensión social de la integración está asociada con los avances en el crecimiento y en su distribución equitativa, con el incremento de la participación ciudadana en las decisiones relativas al contenido de los objetivos comunes, y con el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos: alimentación, salud, seguridad social, etc. En este sentido, la integración regional es vista como un medio para la consecución de la cohesión social.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrews A. (1994), "Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations", *International Studies Quarterly* 38, junio.
- Appadurai, A. (1990), "Global Ethnoscapes: Notes and Queries for a Transnational Anthropology" en Fox, R. (Edit.) *Interventions: Anthropology of the Present*, Berg, London, 1989 y *Public Culture*, 2, (2) primavera.
- Armijo, Leslie E. (1996), "Foreign Capital Inflows and Democracy in Emerging Markets", en L. E. Armijo y T. Biersteker (eds), *Financial Globalisation and Emerging Markets: Experiencias of Capital Imp-Orters*, en prensa.
- Bekerman, Marta (Comp.) y otros (1992), *Mercosur. La oportunidad y el desafío*, Editorial Legasa, Buenos Aires.
- Boyer, Robert (1993), *The Convergence Hypothesis Revisited: Globalisation by Still the Century of Nations?*, mimeo (París: CEPREMAP Núm 9403, agosto).
- Buchanan, Paul y Brian Sutliff (1996), "La política de seguridad hemisférica de Estados Unidos en el contexto internacional" en Russell, R. y Bouzas, R. (orgs.). *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de los Estados Unidos*, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1993), "Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad", CEPAL, Documento de Trabajo N° 21, octubre.
- CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional) (1995), "Seminario sobre la Dimensión Social de la Integración Regional", Santiago de Chile.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1996), "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas", Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, (LC/G.1834-P), Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.95.II.G.5, Santiago de Chile.
- _____ (1996), *Panorama Social 1995* (LC/G.1886-P), Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile
- _____ (1997a), *Panorama Social 1996* (LC/G.1946), Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero.
- _____ (1997b), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, (LC/G. 1954) Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero.
- Cerny, Paul (1995), "Globalisation and the Changing Logic of Collective Action", *International Organisation*, 49, otoño.

- Cohen, B (1996), "Phoenix Risen. The Resurrection of Global Finance", *World Politics*, 48, enero.
- Cohen, y Arato (1996), *Civil and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, Londres, MIT Press.
- Cox, Robert (1996), "Social Forces, States and World Orders. Beyond International Relations Theory" en Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and its Critics*, Columbia, Nueva York.
- Durston, John (1993), "Cultura, conocimiento y modernidad", documento presentado al Seminario "Pueblo Mapuche y Desarrollo", Angol, Chile.
- Ferguson, Yale y Richard Mansbach (1996), "Political Space and Westphalian States in a World of 'Politics' Beyond Inside/Outside", en *Global Governance*, N° 2.
- Ferrer, Aldo (1996), "Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1992), *Argentina y el MERCOSUR. Una respuesta a la iniciativa para las Américas y a Europa 92*, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Fondo de Cultura Económica (1995), "Informe de Desarrollo Humano 1995".
- Forrester, Viviane (1996), "El horror económico", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- García Cándini (1996), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.
- Garret, P. y G. Lange (1991), "Political Responses to Interdependence: What's "Left" for the Left?", *International Organization*, 45, otoño.
- Goodman, J. y L. Pauly (1993), "The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in the Age of Global Markets", *World Politics* 46, octubre.
- Gundlach, Erich y P. Nunnenkamp (1996), "Some Consequences of Globalisation for Developing Countries", mimeo, documento de trabajo preparado para la Conferencia Globalisation. What it is and its implications, Sao Paulo, mayo.
- Haggard, S. (1995), *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Halloran, Richard (1996), "The Rising Fast", en *Foreign Policy*, N° 102, primavera.
- Hamelink, C. (1983), *Cultural Autonomy in Global Communications*, Longman, Nueva York.
- Hannerz, V. (1989), "Notes on the Global Ecumene", *Public Culture*, 1 (2).
- Held, David y Anthony McGrew (1993), "Globalization and the Liberal State", en *Government and Opposition*, primavera
- Henning, C. Randall (1994), "Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan", Institute for International Economics, Washington D.C.
- Hirst, Paul y Grahame Thompson (1996), *Globalization in Question*, Policy Press, Cambridge.
- Hoffmann, Stanley (1996), "In Defense of Mother Teresa. Morality in Foreign Policy" en *Foreign Affairs*, marzo/abril.
- Huntington, Samuel (1993), "¿El enfrentamiento de las civilizaciones?", en *Agora*, noviembre.
- Insulza, J.M. (1991), "Estados Unidos y América Latina en los noventa" en *Pensamiento Iberoamericano*, N°19, Madrid, enero-junio.

- Ikenberry, John G. (1993), "The Myth of Post-Cold War Chaos", en *Foreign Affairs*, junio.
- Jervis, R. (1991), "The Future of World Politics. Will It Resemble the Past" en *International Security*.
- Khaler, M. (1993), "Comercio internacional y diversidad nacional", en *América Latina/Internacional*, vol.1, N°1.
- Lawrence, Robert, Albert Bressand y Takatoshi Ito (1996), *A Vision for the World Economy, Openness, Diversity and Cohesion*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Layne, Christopher (1993), "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise" en *International Security*, primavera.
- Lowenthal, A. F. (1993), "Estados Unidos y América Latina en la década de los noventa: los cambios en los intereses y políticas estadounidenses ante un mundo nuevo" en *Estados Unidos, Informe Semestral*, primavera.
- Mattelart (1983), *Transnationals and Third World: The Struggle for Culture*, South Hadley, Bergin and Garvey.
- Mearsheimer, John (1990), "Back to the Future" en *International Security*, verano.
- Moneta, C. (1995), "El proceso de globalización: percepciones y desarrollos" en Quenan, Moneta, (Compiladores) *Las Reglas del Juego, América Latina, Globalización y Regionalismo*, Corregidor, Buenos Aires.
- Montoya, Silvia (1992), "Asimetrías sociales en el MERCOSUR", Publicación de la Fundación Mediterránea - Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- Ohmae, Keichi (1995), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*, The Free Press, Nueva York.
- Oman, Charles (1994), *Globalisation and Regionalisation. The Challenges for Developing Countries*, OECA Development Centre, Paris.
- Pfaff William (1990), "Redefining World Power" en *Foreign Affairs*, America and the World.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995), *Informe de desarrollo humano 1995*.
- Podestá, Bruno (1995), "Seis comentarios sobre la cuestión social" en Seminario sobre la Dimensión Social de la Integración, CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional, Chile.
- Rifkin, Jeremy (1996), *El fin del trabajo*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Rosecreance, Richard (1986), *The Rise of the Trading State*, Basic Books, Nueva York.
- _____ (1996), "The Rise of the Virtual State: Territory becomes Passe" en *Foreign Affairs*, julio/agosto.
- Rosenau, James N. (1991), "The New Global Order. Underpinnings and Outcomes", Trabajo presentado en el XV Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, 24 de julio de 1991.
- _____ (1997), "Governance, Order and Change in World Politics", en Rosenau, J.N. and Czempiel Ernst-Otto, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York.
- Russell, Roberto y Roberto Bouzas (orgs.) (1996), *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos*, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Strange, Susan (1993), "La economía política de Europa" en *América Latina/International*, primavera.

- Thurrow, Lester (1996), *El futuro del capitalismo*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- Tomassini, Luciano, Carlos Moneta y T. Varas (1991), *La Política internacional en un mundo postmoderno*, G.E.L., Buenos Aires.
- Touraine, Alain (1995), "¿Qué es la democracia?", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Tulchin, Joseph (1995), "Los Estados Unidos y América Latina en el mundo", en *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, República Argentina, Número 3.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1990), "World Communications Report".
- Waltz, Kenneth (1993), "The Emerging Structure of International Politics" en *International Security*, otoño.
- Yoshimoto, M. (1989), "The Postmodern and Mass Images in Japan", en *Public Culture*, 1 (2).
- Zacher, Mark (1992), "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance", en Rosenau James N. and Czempiel Ernst-Otto, *Governance without Government, Order and Change in World Politics*, Cambridge Studies in International Relations: 20, Cambridge.

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

N° Título

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.

- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996), Vol.I, noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996/Add.1), Vol.II, diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del SELA y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996/Add.2), Vol.III, marzo de 1998.
- 14 Armando Di Filippo y Rolando Franco y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996/Add.3), Vol.IV, marzo de 1998.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Sandra Almeida y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1-054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.